CANADA

Résumé du rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage

Claude E. Forget, président
Roy F. Bennett
M. O. Morgan
Jack J. Munro
Guylaine Saucier
Frances J. Soboda

Novembre 1986

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres librairies

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue MP15-15/1986-1F au Canada: 4,75 $
ISBN 0-660-91816-1 à l'étranger: 5,70 $

Prix sujet à changement sans préavis

Tous droits réservés. On ne peut reproduire aucune partie du présent ouvrage, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photographie) ni en faire un enregistrement sur support magnétique ou autre pour fins de dépistage ou de diffusion sans autorisation écrite préalable des Services d'édition, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

Les exemplaires du Rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage sont également disponibles: MP15-15-1986F, ISBN 0-660-91811-0, Canada 29,95 $, à l'étranger 35,95 $.

Also available in English: The Commission of Inquiry on Unemployment Insurance, Summary Cat. No. MP15-15/1986-1E.

Table des matières

Un défi et une occasion	5
Ce qui cloche	9
L'évolution du chômage	9
La dynamique du marché du travail	10
Le spectre du chômage	12
Qui sont les prestataires?	13
Les besoins des chômeurs	19
Des emplois	21
La stabilité économique et le plein emploi	22
Stratégies d'expansion économique	23
Les programmes de création d'emplois	23
La nécessité d'un revenu assuré	25
Un régime canadien de supplément du revenu	26
L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée	29
De nouvelles formules de travail	35
L'assurance-chômage : élément de la solution ou partie du problème?	39
La réforme du régime actuel	43
L'annualisation	44
Le Compte cumulatif d'emploi	45
Les répercussions de la réforme	46
Autres modifications	53
Les pensions	53
Le travailleur autonome : un cas spécial	55
Les pêcheurs et l'assurance-chômage	56
Réforme de l'administration du régime	61
Le courage de changer	63
Liste des recommandations	67
Résumé des opinions divergentes	99
Les membres de la Commission	103

Un défi et une occasion

Cette Commission d'enquête a été établie le 4 juillet 1985 par un décret du conseil. Elle avait pour mandat d'examiner la façon dont l'assurance-chômage pouvait soutenir le développement économique du Canada et le fonctionnement harmonieux du marché du travail, de rendre le régime équitable pour tous et de veiller à ce qu'il apporte la meilleure aide possible aux Canadiens temporairement privés de travail. Elle était chargée d'examiner tous les éléments du Régime d'assurance-chômage – son champ d'application, son mode de financement, son administration, ses critères d'admissibilité ainsi que le montant et la durée des prestations.

Les audiences publiques ont commencé en octobre 1985 et, en mars 1986, nous avions passé 60 jours dans 46 localités situées un peu partout au Canada. Dans de petits villages comme dans de grandes villes, nous avons entendu au total 475 exposés dans le cadre d'audiences publiques, de tables rondes, de réunions officieuses dans les collectivités, de visites sur les lieux de travail, dans des bureaux de l'assurance-chômage, sur des lieux de projets de création d'emplois et dans des centres d'action pour chômeurs.

À la fin de juin 1986, nous avions reçu près de 1 500 présentations. En outre, nous avions examiné des questions précises au moyen de plus de 30 études effectuées par des conseillers et des spécialistes indépendants de toutes les régions du Canada.

Nous avons sollicité l'avis des autorités provinciales et territoriales, du monde universitaire, des milieux syndicaux et des milieux d'affaires. Nous avons également mis à contribution l'expérience des responsables de l'application du régime. Enfin, nous avons observé sur place l'incidence de l'assurance-chômage sur les régions et sur les diverses localités.

Les problèmes posés par le régime ne sauraient se régler uniquement à l'aide de connaissances ou de recherches nouvelles. Toute solution doit tenir compte de l'ampleur et de l'acuité des préoccupations exprimées par le public. Pour ce faire, il faut dépasser les problèmes de l'heure, prévoir l'évolution et intégrer les idées d'une façon nouvelle.

Une transformation fondamentale du régime même et de sa structure d'application s'impose, mais les changements fondamentaux ne peuvent pas être faits trop rapidement et, ce qui est encore plus important, ils ne doivent pas être effectués isolément. Les solutions proposées dans ce rapport tiennent compte de la nécessité d'apporter des réformes d'envergure au régime et aux programmes connexes de sécurité du revenu et de développement économique. Elles reconnaissent aussi qu'il faudra laisser le temps aux Canadiens de s'adapter à ces modifications.

Leslie Parnwell, coiffeuse, Edmonton

Cette lettre, rédigée par la sœur de Leslie Parnwell, était adressée à Jim Edwards, député d'Edmonton South. Une copie a été envoyée à la présente Commission. Nous l'avons incluse parce qu'elle illustre les difficultés et les frustrations d'une prestataire confrontée à une administration complexe.

Monsieur le député,

Je m'appelle Leslie Parnwell et j'ai demandé à ma sœur d'écrire cette lettre pour moi parce que je n'écris pas assez bien et que je ne comprends pas non plus suffisamment le système pour pouvoir expliquer ma situation de façon appropriée.

J'ai un problème d'assurance-chômage et je ne sais vraiment pas comment le régler. Je crois que j'ai été pénalisée injustement à cause d'une erreur commise par le système d'assurance-chômage.

J'aimerais vous parler un peu de moi-même afin que vous compreniez mieux l'étendue du problème. J'ai 23 ans et je me suis mariée il y a peu de temps. Mon mari et moi vivons dans un petit appartement et nous venons d'acheter une automobile grâce à un prêt bancaire. Lorsque j'étais à l'école, je n'étais pas assez douée pour poursuivre des études régulières; je me suis donc inscrite, à la place, à une école professionnelle et je suis devenue coiffeuse diplômée. Je travaille dans ce domaine depuis ce temps-là et, bien que je n'aie jamais gagné plus de 700 $ par mois, je me suis toujours débrouillée avec ce que j'avais. J'ai quitté la maison de mes parents au printemps et, comme je l'ai déjà dit, me suis mariée et me suis achetée une automobile. En ce moment, je travaille à plein temps au salaire minimum et mon mari travaille seulement à mi-temps pour un salaire horaire à peine supérieur au mien. Il nous est presque impossible de joindre les deux bouts. Il ne nous reste vraiment rien pour les «choses agréables de la vie».

Juste avant mon mariage, j'ai été congédiée et j'ai fait une demande de prestations d'assurance-chômage. J'ai trouvé les formules difficiles à remplir et je n'avais aucune idée du montant auquel j'avais droit. J'ai reçu des prestations pendant environ quatre mois, puis j'ai trouvé du travail comme coiffeuse, toujours au salaire minimum. Je ne recevais plus de prestations depuis environ quatre mois lorsque j'ai reçu un relevé de l'assurance-chômage selon lequel on m'avait versé 1 307 $ de trop. Pour quelqu'un dans ma situation, c'est une somme considérable.

Ma sœur et moi sommes allées au bureau de notre localité pour discuter de ce problème. Après avoir attendu une heure et demie, nous avons parlé à un conseiller. Nous avons trouvé cet homme impoli et même odieux. À son avis, il n'y avait pas de raison que ma sœur soit présente. Lorsque je lui ai expliqué que je ne comprenais pas ce qui s'était passé et que ma sœur était là pour m'aider à comprendre, il a dit que c'était ma faute.

Plus exactement, il a dit : «N'importe qui peut s'en apercevoir lorsque le montant payé en trop est si élevé». Il a ensuite montré un bout de papier indiquant que l'erreur avait été faite lorsque ma demande avait été introduite dans l'ordinateur, et il m'a alors dit que je devais le savoir puisqu'une copie de cette lettre m'avait été envoyée à la maison. Lorsque je lui ai dit que je n'avais pas reçu cette lettre, il m'a répondu que j'avais dû la recevoir parce qu'elle avait été envoyée à la bonne adresse. Ma sœur lui a demandé si je pouvais avoir une copie de la lettre et il a répondu : «Ce n'est pas nécessaire puisqu'elle en a déjà une». Ma sœur lui a ensuite demandé carrément s'il allait oui ou non me donner une copie de cette lettre. Il est alors entré comme un ouragan dans une autre pièce et il est revenu avec une copie.

Après que j'aie reçu cette copie, ma sœur a demandé pourquoi six mois s'étaient écoulés avant que l'on découvre que l'assurance-chômage avait fait une erreur aussi importante. En fait, on n'avait pas considéré que les gains assurables s'élevaient à 3 641 $, comme cela aurait dû être le cas; quelqu'un avait introduit par erreur le montant de 6 341 $. À cause de cette erreur, j'avais reçu chaque semaine 91 $ de plus que le montant auquel j'avais droit. Lorsque ma sœur lui a demandé pourquoi cela avait été si long, il a demandé à une conseillère de s'approcher.

À ce moment-là, j'étais en larmes et ma sœur était visiblement en colère. Ma sœur a demandé à la conseillère pourquoi tant de temps s'était écoulé avant que l'on découvre l'erreur; elle a répondu que ma sœur n'était pas autorisée à demander des explications et que «Leslie devrait parler pour elle-même et nous devrions être capables de comprendre exactement ce qu'elle désire.» J'ai dit à cette conseillère que je voulais poser exactement la même question que ma sœur avait posée et que j'avais demandé à ma sœur de parler à ma place. La femme nous a répondu d'un ton fâché que le «rapport des écarts» pour la période en question n'avait été produit que récemment et que c'est ce rapport qui avait permis de découvrir l'erreur. Ma sœur a demandé pourquoi il avait fallu plus de six mois pour produire ce rapport et on lui a répondu que le bureau d'Edmonton n'avait aucune autorité sur la façon de procéder dans l'Est et que le système était fait comme cela.

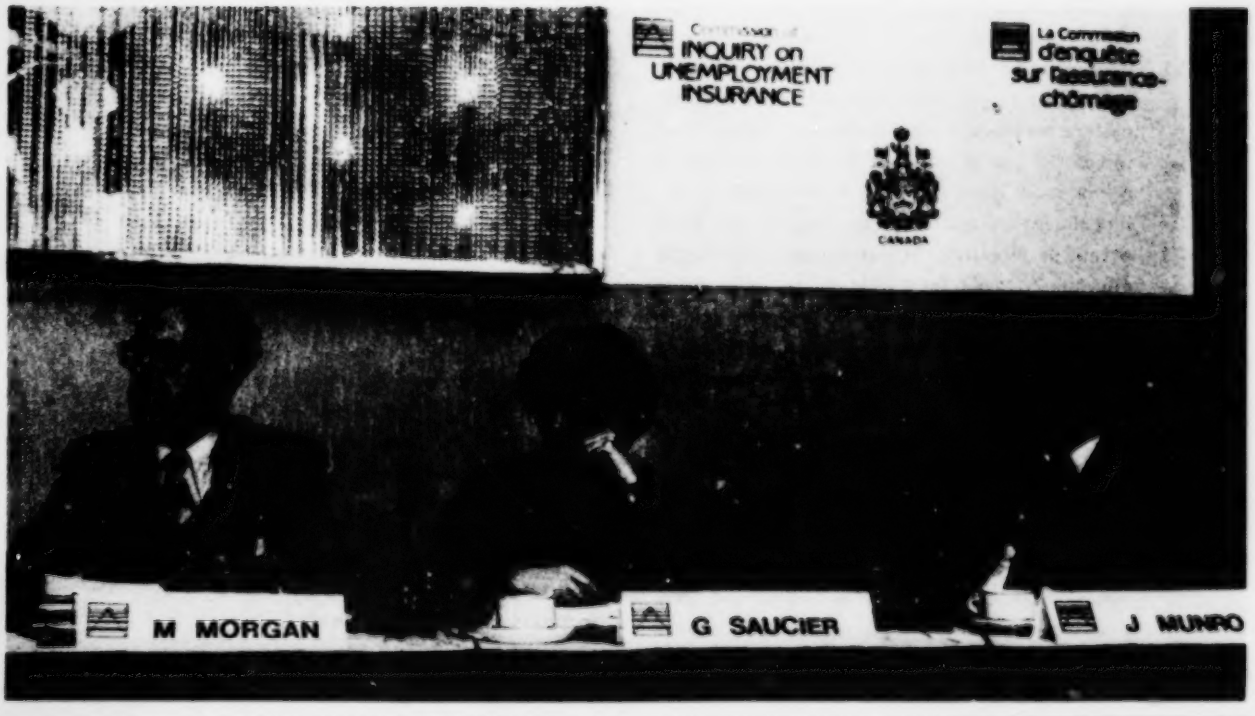
L'homme a ensuite dit qu'il allait préparer un plan de remboursement du trop-payé. Ma sœur lui a fait savoir que je n'y étais pas disposée tant que je n'avais pas d'autres renseignements. Il nous a alors parlé du processus d'appel, nous a remis une brochure à lire et nous a dit que nous pouvions écrire à toutes les personnes que nous voulions mais que, de toute façon, il faudrait rembourser. Nous avons ensuite pris les formules et sommes parties.

Je n'écris pas cette lettre parce que je ne veux pas rembourser tout le montant reçu en trop. J'ai décidé de ne pas faire appel parce que ce n'est vraiment pas justifié. Je comprends qu'on m'a versé trop d'argent. Je vous écris plutôt parce que je veux savoir pourquoi le système est tellement mauvais qu'il a fallu six mois pour trouver une erreur aussi grosse. Je ne pense pas que je devrais avoir à payer le plein montant – c'était dû à l'erreur de quelqu'un d'autre ainsi qu'à un mauvais système de dépistage. Je ne crois pas pouvoir payer plus qu'un très faible montant chaque mois et, naturellement, le montant demandé ne serait pas remboursé avant des années.

J'ai déjà connu des gens qui profitaient du système et ils n'ont jamais eu d'ennuis. Si j'étais entièrement responsable de cette erreur, j'en accepterais l'entière responsabilité. Mais quelque chose ne va pas lorsqu'une misérable petite personne doit entièrement payer pour l'erreur d'un grand organisme gouvernemental. À mon sens, l'assurance-chômage devrait être tenue responsable dans une certaine mesure de ses erreurs et ce, non seulement vis-à-vis des petites gens comme moi, mais du public canadien en général. L'assurance-chômage n'a-t-elle pas de comptes à rendre?

J'ai envoyé un peu d'argent au bureau de recouvrement du Centre d'emploi du Canada et j'ai indiqué que j'allais faire en sorte que les choses n'en restent pas là. J'ai également envoyé une copie de cette lettre à un certain nombre d'autres personnes dans l'espoir que quelqu'un prenne des mesures à ce sujet.

J'attends impatiemment votre réponse.


INQUIRY on
UNEMPLOYMENT
INSURANCE
La Commission
d'enquête
sur l'assurance-
chômage
CANADA
M MORGAN
G SAUCIER
J MUNRO

La présente Commission d'enquête a d'abord dû définir le problème. Le chômage est-il un symptôme du malaise de l'économie canadienne? S'agit-il d'un problème régional, d'un problème lié aux secteurs d'activité ou d'un problème individuel? Quels sont les besoins des chômeurs et dans quelle mesure le Régime d'assurance-chômage y répond-il? Comment le régime peut-il être le mieux administré?

Le Régime d'assurance-chômage est considéré comme l'élément fondamental du système de sécurité du revenu au Canada; il est aussi important pour les travailleurs que le sont, pour les personnes âgées, la Sécurité de la vieillesse et les régimes publics de pension ou, pour tout le monde, l'assurance-santé.

«Si vous pensez que le système fonctionne bien, allez donc en parler à quelqu'un qui ne travaille pas!» (Organization of Unemployed Workers, Port Alberni, C.-B.; slogan de grève)

Néanmoins, le régime fait également l'objet de nombreuses critiques. Les Canadiens ont des points de vue bien arrêtés sur le rôle de l'assurance-chômage, sur les personnes qui devraient être protégées et sur la façon dont le régime devrait fonctionner. Ils veulent qu'il réponde à leurs propres besoins, tout en étant efficace et juste.

«Il y aura toujours quelques personnes qui abuseront de l'assurance-chômage, mais je crois que la majorité des gens y recourent parce que c'est vital pour eux.» (Centre des femmes de Chatham, audiences de Newcastle)

Le rôle central que joue le Régime d'assurance-chômage dans le système de sécurité sociale, le sentiment de propriété qu'employeurs et travailleurs éprouvent à l'égard du régime et l'appréhension que les Canadiens ont de l'avenir sont des éléments à ne pas perdre de vue au cours de l'examen du régime.

L'évolution du chômage

Tout au long de nos consultations, nombre de Canadiens se sont montrés préoccupés pas le nombre d'emplois disponibles et par la sécurité de leur revenu. Ils sont très conscients des changements radicaux qu'a connus l'économie depuis quelques décennies – pas seulement au Canada, mais partout dans le monde. Ils savent qu'ils devront s'adapter à la nouvelle réalité d'une économie où tous les pays du monde sont de plus en plus interdépendants. Ceux qui perdent leur emploi ne peuvent plus présumer que, lorsque la situation s'améliorera, leurs compétences seront de nouveau en demande. Les participants ont vivement réclamé une «politique de plein emploi» – une forme ou une autre d'intervention gouvernementale visant à garantir qu'il y aura des emplois pour tous ceux qui veulent travailler. Bon nombre des participants pressentent que l'économie subira une profonde évolution structurelle sous l'effet des changements techniques, de la concurrence internationale et du libre-échange. Ils craignent que des emplois ne disparaissent pour toujours dans les industries en déclin et les localités mono-industrielles et que les

«Nous sommes comme vous d'avis que le Régime d'assurance-chômage est une mesure de protection pour les gens momentanément sans emploi qui cherchent activement du travail et qui sont aptes au travail. L'assurance-chômage ne devrait pas être une panacée pour tous les autres problèmes sociaux.» (Calgary Personnel Association, audiences de Calgary)

occasions de travailler soient rares dans les régions défavorisées du pays. En même temps, ils s'attendent à ce que le chômage continue d'augmenter au fur et à mesure que ceux qui ne sont pas encore sur le marché du travail cherchent à y entrer.

La dynamique du marché du travail

«Le chômage est extrêmement coûteux pour notre société : 78,3 milliards de dollars, selon les estimations, en 1982. Peut-être la création d'un nombre suffisant d'emplois pour tous ceux et celles qui veulent travailler coûte-t-elle très cher, mais certainement pas autant que coûtent à l'heure actuelle la perte des sommes investies dans la formation, le manque à produire, la perte de revenus, la diminution des recettes fiscales et l'accroissement des dépenses de bien-être social et d'assurance-chômage, sans compter les coûts liés aux effets physiques et psychologiques du stress.» (Comité national d'action sur le statut de la femme, mémoire)

Le taux officiel de chômage représente la proportion de la population active qui est sans travail à un moment donné et est l'indicateur le plus fréquemment cité pour déterminer le degré de bien-être ou de malaise économique au Canada. Pour la plupart des Canadiens, le taux de chômage est une donnée tellement familière qu'ils en parlent comme d'un thermomètre qui renseigne sur la santé du pays. Mais le taux de chômage ne donne qu'un aperçu de la situation. Il ne peut fournir qu'un instantané de l'économie à un moment donné. L'économie est en mouvement perpétuel et le chômage est un phénomène si complexe qu'on ne saurait la réduire à un seul chiffre. En fait, le nombre de personnes privées d'emploi à un moment donné de l'année est supérieur au taux moyen de chômage de l'année en question. En 1985, ce dernier s'établissait à 10,5 %, tandis que le nombre de personnes qui se sont trouvées sans emploi à un moment donné de l'année s'élevait à 25,4 % de la population active.

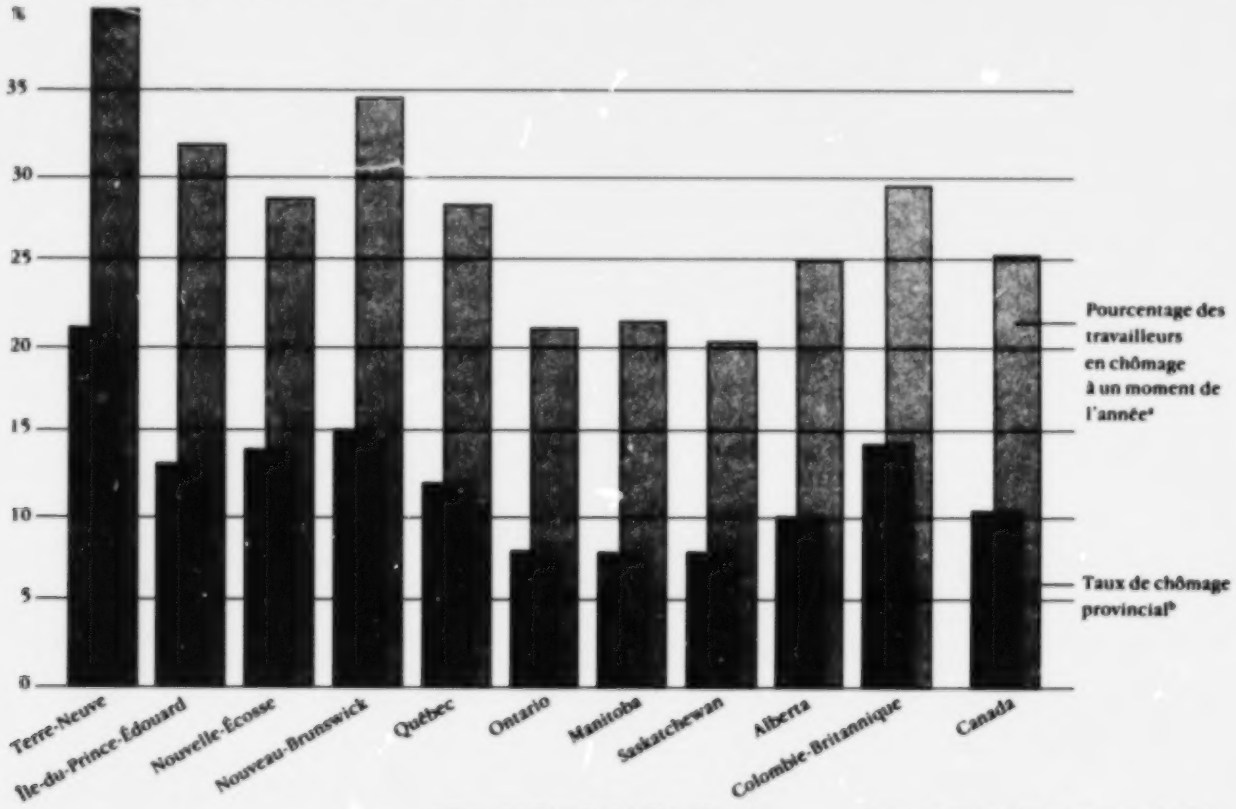
Le marché du travail n'est jamais statique : les travailleurs changent d'emploi, perdent leur travail, en cherchent un autre ou tout simplement se retirent de la population active alors que d'autres s'y intègrent. À l'instar des débouchés sur le marché du travail, les entreprises et des secteurs entiers d'activité croissent et décroissent, se déplacent et se restructurent pour suivre l'évolution de la technologie et s'adapter à la concurrence et à la fluctuation de la demande.

«Les chômeurs, ce sont nos maris, nos femmes, nos fils, nos filles, nos petits-enfants. C'est nous tous, bon sang!» (Unemployment Help Centre, Kingston, audiences d'Ottawa)

C'est ainsi que le chômage est un problème qui touche les Canadiens désireux de travailler dans une proportion de un sur quatre chaque année. Nul ne peut prévoir avec certitude qu'il n'aura jamais besoin un jour ou l'autre de l'assurance-chômage. En fait, tout Canadien a de fortes chances d'avoir à faire face à cette éventualité à un moment donné. L'une des participantes aux audiences publiques a assez bien résumé la situation en faisant remarquer avec piquant que l'abréviation «*UI*» de l'assurance-chômage en anglais pouvait signifier «*you and I*», soit «vous et moi».

Tableau 1

Taux de chômage et fréquence du chômage par province en 1985



a Pourcentage des actifs qui ont été en chômage à un moment quelconque de l'année.
b Moyenne annuelle des taux mensuels.

Source : Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active*, cat. 71-201, 1986, et «Résultats de l'enquête sur l'activité annuelle», *La population active, mars 1986*, cat. 71-001, 1986.

Le spectre du chômage

«Le coût et le fardeau du chômage ne sont pas répartis de manière égale; certains groupes sont beaucoup plus touchés que d'autres. Les gestionnaires, les membres de professions libérales et les cadres supérieurs sont généralement à l'abri des effets directs du chômage. Celui-ci frappe surtout les économiquement faibles et les marginaux, c'est-à-dire les jeunes, les femmes et les travailleurs des localités dépendant des ressources naturelles.» (Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador, mémoire)

Même si pour tous les Canadiens qui travaillent le risque de devenir chômeur un jour est de plus en plus élevé, certains sont plus exposés que d'autres à subir de fréquentes périodes de chômage. En outre, les chômeurs de longue durée supportent une grande part du fardeau du chômage. Il s'agit dans certains cas de chômeurs «chroniques», qui se retrouvent fréquemment sans travail et sont en chômage pendant une grande partie de leur vie active.

Le secteur d'emploi et l'activité exercée influent aussi sur la probabilité et la durée du chômage. Même si les diverses formules de classification font ressortir différents aspects du phénomène, le tableau d'ensemble reste le même. Les travailleurs dans certains secteurs d'activité (par exemple, la construction, la pêche et l'exploitation forestière) sont plus susceptibles que d'autres de se trouver en chômage. Bien que ces secteurs n'occupent qu'une faible proportion de la population active canadienne, ils tiennent une place importante dans le chômage global, en raison de la concentration régionale de ces activités.

Depuis 1975, toutes les provinces situées à l'est de la rivière des Outaouais enregistrent des taux de chômage supérieurs à la moyenne nationale; la Colombie-Britannique connaît depuis quelque temps les mêmes taux élevés. Dans bien des cas, les taux de chômage élevés enregistrés dans certaines provinces ne donnent qu'une image approximative des difficultés économiques locales. Le taux de participation dans ces provinces a tendance à être plus faible car un plus grand nombre de travailleurs découragés quittent le marché du travail et un moins grand nombre de nouveaux travailleurs se joignent à la population active.

«À notre connaissance, il n'existe aucun autre programme national selon lequel l'endroit du pays où l'on vit détermine le montant des prestations auxquelles on a droit.» (Association des chemins de fer du Canada, mémoire)

Le taux de chômage indique de manière générale dans quelle mesure il est difficile de trouver un emploi dans une région. Pour cette raison, dans le cadre du Régime d'assurance-chômage actuel, il sert à déterminer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Si les taux de chômage traduisaient la durée aussi bien que la fréquence du chômage, on pourrait prétendre que leur utilisation à cette fin est justifiée. Toutefois, d'une région à une autre, la durée varie beaucoup moins que la fréquence du chômage. En effet, bien que ces deux facteurs jouent un rôle, le taux de chômage de Terre-Neuve, par exemple, qui dépasse celui de l'Ontario, ***résulte davantage*** de la proportion plus élevée de Terre-Neuviens en chômage au cours de l'année que de la durée plus longue de leur période de chômage.

«Dans notre section locale, deux groupes d'âge ont été particulièrement touchés par la persistance d'un chômage élevé : les jeunes de 18 à 28 ans – principalement les apprentis, lesquels sont touchés massivement par le chômage – et les travailleurs de 50 ans et plus.» (Association unie de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 170, audiences de Vancouver)

Les caractéristiques personnelles influent également sur les probabilités de chômage. Un faible niveau d'instruction accroît considérablement les risques de chômage. Les travailleurs âgés, surtout les hommes, sont susceptibles de se trouver en chômage pour de plus longues périodes. Les risques de chômage sont également plus élevés chez les jeunes qui deviennent membres de la population active.

Il y a lieu de s'inquiéter de la persistance de taux élevés de chômage et de la concentration du chômage dans certains secteurs d'activité, dans certaines régions et dans certaines professions. Ces problèmes et ceux auxquels doivent faire face les personnes peu scolarisées, surtout les jeunes, ont des répercussions non seulement sur l'assurance-chômage, mais sur la politique en matière d'emploi.

Qui sont les prestataires?

En 1985, le nombre moyen de bénéficiaires par mois était de 1,1 million, soit un peu moins qu'en 1984 et qu'en 1983, année où l'on a connu un nombre record. Il correspondait à environ 86 % du nombre total de chômeurs. Les sommes versées aux prestataires se sont élevées à 10,2 milliards de dollars. En moyenne, les prestataires ont reçu des prestations hebdomadaires de 161,62 $ pendant 25,3 semaines. Dans l'ensemble, environ 28 % des prestataires ont épuisé leur droit aux prestations. La proportion des prestataires qui ont épuisé leurs prestations a été plus élevée chez les travailleurs qui avaient soit très peu (10 à 14) soit beaucoup (52 et plus) de semaines d'emploi assurables. Ceux qui avaient bénéficié de prestations l'année précédente (les réitérants) représentaient environ 48 % de l'ensemble des prestataires. Cependant, 87 % des prestataires qui n'avaient que de 10 à 14 semaines d'emploi assurables pouvaient être rangés parmi les réitérants.

La durée moyenne des prestations d'assurance-chômage varie selon que les prestataires ont travaillé plus ou moins longtemps auparavant. En moyenne, ce sont les prestataires qui ont travaillé de 40 à 44 semaines qui touchent le moins de prestations; ceux qui en touchent le plus sont ceux qui ont accumulé de 10 à 14 semaines et 52 semaines ou plus d'emploi assurables. Les crêtes dans le tableau 2 permettent de repérer trois groupes dont la durée des prestations diffère de beaucoup de la durée moyenne : les travailleurs ayant une courte durée d'emploi, qui reçoivent des prestations pendant 35 semaines ou plus; les prestataires ayant à leur crédit entre 40 et 44 semaines d'emploi, qui retirent des prestations pendant 5 à 9 semaines; et finalement les travailleurs ayant une longue période d'emploi, qui épuisent leurs prestations.

Le fait que les travailleurs ayant accumulé de 10 à 14 semaines d'emploi touchent en général des prestations pendant une période presque égale au maximum possible s'explique peut-être simplement par la difficulté que les travailleurs de cette catégorie éprouvent à se trouver du travail. Cela n'explique pas, cependant, la différence entre ces travailleurs et ceux qui justifient de 15 à 19 semaines d'emploi assurables. Nous sommes donc ainsi portés à penser ou que certains parmi ces travailleurs sont en train d'exploiter le système, ou que les projets de création d'emplois prévus pour une durée de 10 à 14 semaines n'ont d'autre but, au fond, que de rendre les travailleurs admissibles à l'assurance-chômage.

Les travailleurs qui ont accumulé environ 40 semaines d'emploi et qui touchent des prestations pendant une période pouvant aller jusqu'à 10 semaines illustrent également une autre tendance tout aussi révélatrice. Encore une fois, il y a deux explications possibles : d'une part, qu'il faut environ 10 semaines pour trouver un autre emploi et, d'autre part, que certains employeurs licencient des travailleurs pendant de courtes périodes chaque année pour procéder à des activités d'entretien de l'usine, à l'inventaire ou à d'autres choses du genre, puis les rappellent au travail un fois ces 10 semaines écoulées.

«Les membres de notre association sont absolument convaincus que nombre de personnes ont décidé de travailler suffisamment longtemps pour avoir droit aux prestations, après quoi elles touchent ces prestations pendant la période maximale, pour ensuite recommencer. Des études ont prouvé qu'un grand nombre de personnes qui n'avaient pu se trouver du travail alors qu'elles touchaient des prestations, en trouvèrent très rapidement dès que leurs prestations furent épuisées.» (Construction Labour Relations, audiences d'Edmonton)

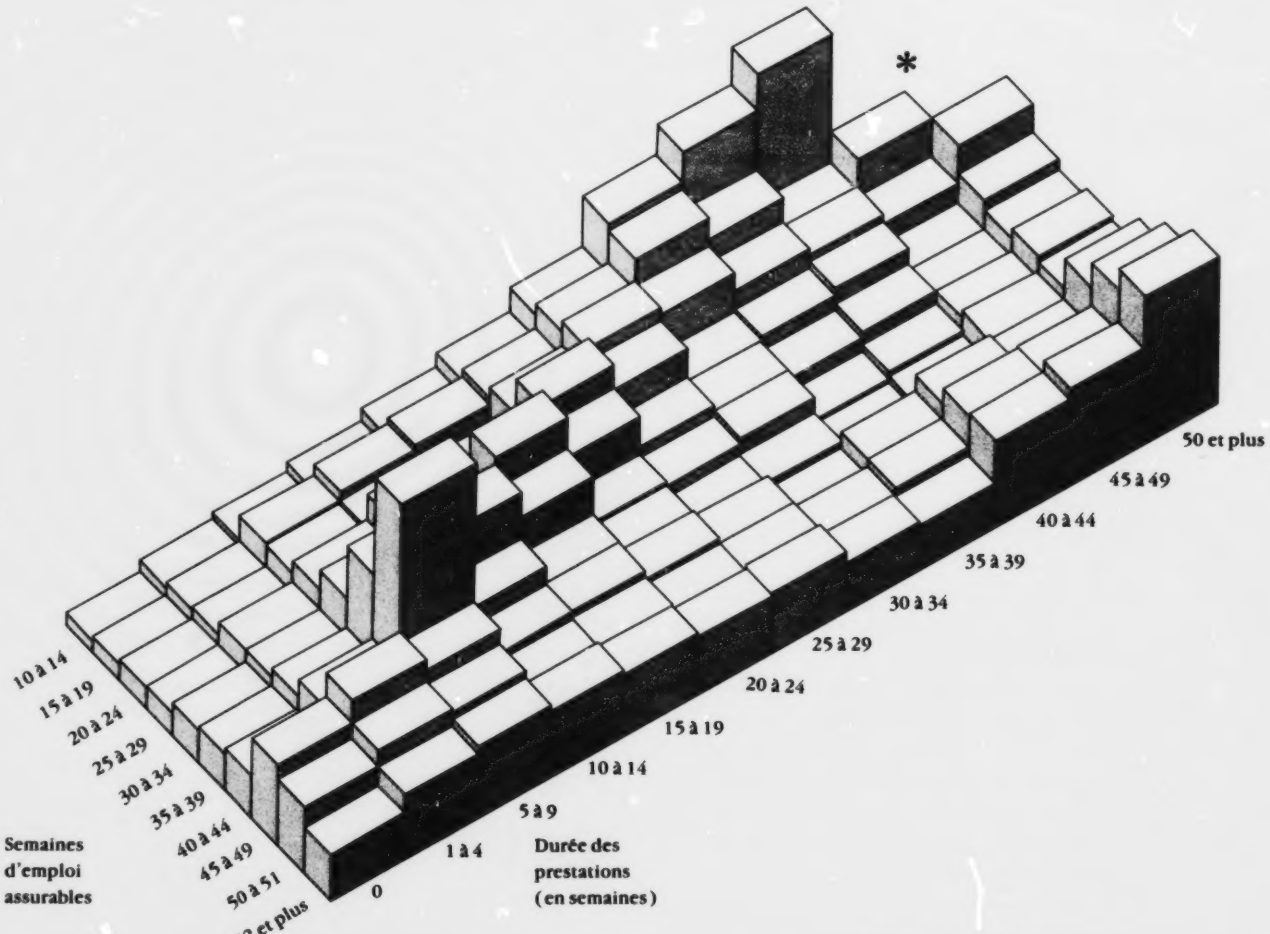
«Nous avons discuté de la période de 10 semaines de travail et du fait que certaines personnes ne peuvent faire mieux et se satisfont de cela. De plus, il est vrai que les gouvernements créent cette mentalité parce qu'ils mettent au point des programmes de création d'emplois en fonction des exigences du Régime de l'assurance-chômage.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, audiences de Charlottetown)

«Il faut admettre qu'on n'a plus autant d'énergie à 55 ans. Il devient plus difficile de trouver du travail, comme vous le dira toute personne de 55 ans qui s'est trouvée dans cette situation.» (Southern Alberta Building and Construction Trades Council, audiences de Calgary)

Enfin, même si les prestataires qui ont travaillé pendant une année complète profitent pleinement des prestations mises à leur disposition par la loi, il semble plus probable que la mise en chômage des employés qui ont été pendant de nombreuses années au service d'un même employeur soit due à des changements structurels dans l'économie. Par conséquent, ils risquent d'avoir beaucoup de difficulté à trouver un nouvel emploi.

Tableau 2

Répartition des prestataires, selon la durée des prestations ordinaires et le nombre de semaines d'emploi assurables, en 1984



* Source : Calculs de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage selon les données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Note : Trois cases ne sont pas visibles; elles représentent les prestataires qui ont travaillé durant peu de semaines et ont touché des prestations pendant une longue période (les chiffres correspondants se trouvent au tableau G.2 de l'annexe G). La répartition en pourcentage est calculée selon la durée des prestations. Le total des valeurs de chaque catégorie fondée sur le nombre de semaines d'emploi assurables est de 100 %. Les données sont fondées sur les prestations ordinaires (sans exception) prenant fin en 1984.

Dorothy Hall, ex-employée d'une chaîne de montage, Burnaby (Colombie-Britannique)

Madame Hall nous parle de la situation difficile des travailleurs âgés qui ont vu leur emploi disparaître avec l'arrivée de nouvelles techniques.

J'ai 57 ans et j'ai travaillé pendant 25 ans à la chaîne de montage de la Vancouver Plywood. J'ai été licenciée en décembre 1983. Auparavant, j'avais travaillé neuf ans à la BC Tel. La VanPly était une très vieille usine. Les propriétaires, la MacMillan Bloedel, ont dit qu'ils étaient toujours dans le rouge... Quand les choses marchaient bien, plus de 1 000 personnes travaillaient dans cette usine. Il y avait eu beaucoup de fermetures temporaires depuis cinq ans... trois semaines par-ci, trois semaines par-là. Certaines années, lorsque j'étais mise en disponibilité, j'ai reçu des prestations pendant douze ou quatorze semaines. Je n'ai pas eu de difficulté à recevoir le plein montant de mes prestations lorsque l'usine fut fermée pour la dernière fois.

L'année passée, j'ai travaillé pendant 21 semaines à un projet de création d'emplois à Port Moody. On construisait un musée, et ça m'a permis de recevoir d'autres prestations d'assurance-chômage, mais le mois prochain, je n'y aurai plus droit. Je ne sais pas ce que je vais faire... Les chances de trouver du travail à Burnaby sont à peu près nulles.

Vous comprenez, je ne suis pas vraiment qualifiée pour un autre genre de travail... ce n'est pas dans une usine de contre-plaqué qu'on peut apprendre à faire d'autres choses. De toute façon, il n'y a à peu près pas de travail dans la région. J'ai rempli des demandes pour travailler comme vendeuse dans des magasins, mais la plupart ne prennent personne. Évidemment, mon âge n'arrange rien... et puis il y a tant de travailleurs d'usines de contre-plaqué en chômage. Notre usine n'était pas la seule... Il y en a pas mal qui ont dû fermer. Celles qui marchent encore ont du nouvel équipement et engagent beaucoup moins de gens. Et puis, il y a des gens qui ont beaucoup plus d'ancienneté que moi qui cherchent encore du travail.

Pour ce qui est de l'avenir, je ne suis pas optimiste... Je n'aurai pas droit à ma pension avant huit ans. J'ai quelques économies, mais pas assez pour huit ans, ça c'est sûr. Étant donné que j'ai un fils, je ne mourrai pas de faim, mais j'ai été indépendante toute ma vie et je n'aimerais pas qu'il soit obligé de s'occuper de moi un jour. Mais il n'aura peut-être pas le choix, même si j'ai travaillé pendant plus de 30 ans.

Je crois que l'assurance-chômage m'a bien aidée, mais je me demande maintenant ce qu'ils peuvent faire pour moi. Ils m'ont interviewée lorsque j'ai demandé des prestations et il m'ont demandé quelles compétences j'avais. Évidemment, je n'ai travaillé que dans une usine de contre-plaqué. Si j'étais plus jeune, j'aurais peut-être suivi un cours d'informatique... Je suis certaine que j'aurais aimé ça.

Si je pouvais retirer ma pension à 60 ans, ça ferait toute la différence du monde, parce que je sais que j'ai assez d'argent pour tenir le coup jusque là... Une autre possibilité serait de me former dans un autre domaine, mais je pense que je suis vraiment trop vieille pour être recyclée. Je le réalise maintenant. S'il faut un an ou deux pour me former, c'est vraiment inutile, pas vrai?

Je suis réaliste, je connais pas mal de personnes qui sont dans la même situation que moi.

J'aurais bien aimé travailler au moins jusqu'à 60 ans. J'aurais alors pu prendre une retraite anticipée. Ça me fait de la peine d'avoir perdu mon emploi, mais je ne blâme personne. Je comprends que la compagnie perdait de l'argent et qu'on ne peut faire marcher une entreprise si elle est toujours dans le trou, comme ils nous ont dit. . . Je n'ai pas de raison de ne pas les croire, parce que ce n'est pas la seule usine qui a fermé. On ne vendait tout simplement pas assez, même avant que les États-Unis mettent un tarif sur les bardeaux. . . ça doit vraiment être épouvantable maintenant.

Les besoins des chômeurs

Ce que les chômeurs veulent avant tout, c'est du travail, pas des prestations d'assurance-chômage. Mais ceux qui n'arrivent pas à trouver un emploi doivent pouvoir compter sur une aide financière pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille pendant qu'ils continuent à chercher du travail, attendent d'être rappelés par leur employeur, déménagent dans une autre localité ou suivent des cours de recyclage. L'économie change si rapidement qu'il nous faut trouver des moyens, en sus de l'assurance-chômage, de faciliter une plus grande adaptabilité à l'évolution du marché du travail.

En soi, l'assurance-chômage ne peut répondre à tous les besoins des chômeurs. À moins que la refonte du régime actuel ne fasse partie d'une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines, on n'y verra qu'une mesure symbolique presque certainement vouée à l'échec. Il serait irresponsable, par exemple, de songer à supprimer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sans fournir un supplément de revenu aux travailleurs qui éprouvent des difficultés de vie chère et sans offrir de l'aide au développement de régions ou de collectivités victimes de phénomènes économiques bien indépendants de leur volonté. Tout essai de réforme doit comporter une stratégie qui reconnaisse la nécessité de recycler les travailleurs dont le métier n'est plus en demande, et qui sache prendre la pleine mesure des problèmes propres au recyclage des compétences de base et à l'alphabétisation du grand nombre de Canadiens faiblement scolarisés. La politique de l'emploi et le Régime d'assurance-chômage sont étroitement liés à la taxation et à la politique fiscale, à la politique régissant la retraite et à la réglementation des conditions de travail. Il est donc nécessaire de procéder à l'examen du régime dans le cadre beaucoup plus large d'un plan stratégique à long terme de mise en valeur des ressources humaines, pour qu'il reconnaisse l'interaction de tous ces éléments et en tire des projets d'action précis.

Quels sont les besoins des chômeurs? En gros, ils ont besoin d'emplois, d'argent, de compétences et d'un plus grand choix dans le nombre d'emplois disponibles. Le présent rapport traite de ces besoins, dont chacun constitue un élément important d'une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines.

«Eh bien, j'ai besoin d'un emploi. D'abord pour ma propre dignité, pour avoir le sentiment de valoir encore quelque chose. Et ensuite, parce qu'il me faut de l'argent pour vivre.» (Albert Kaminski, audiences de Vancouver)

«Nous sommes d'avis que toute diminution du niveau des prestations d'assurance-chômage ou toute nouvelle condition d'admissibilité entraîneraient inévitablement une augmentation de la pauvreté et de la disparité des revenus entre les riches et les pauvres au Canada. Il s'agit là du point n° 1. Le point n° 2 est que les principaux changements apportés à l'assurance-chômage ne devraient l'être que dans le cadre d'une révision d'ensemble du système de sécurité du revenu.» (Organisation nationale anti-pauvreté, audiences d'Ottawa)

«Nous sommes d'avis que l'assurance-chômage ne devrait pas être un écran derrière lequel se cachent les programmes sociaux ou de bien-être. Nous ne voulons pas dire par là que nous n'avons pas besoin de tels programmes, bien au contraire. Nous pensons cependant que ces programmes devraient être appelés par leurs noms. Si nous admettons en avoir besoin, et que nous pouvons nous les permettre, dans ce cas finançons-les comme tels.» (Chambre de commerce du Grand Moncton, audiences de Moncton)

Lors des audiences, nous avons souvent entendu le slogan suivant : «Nous avons besoin d'emplois, pas d'assurance-chômage!» Il est évident qu'aucun régime d'assurance-chômage ni aucun autre programme social ne peut se révéler satisfaisant, si l'on ne part pas du principe que, dans l'ensemble, les Canadiens veulent travailler.

«À mon avis, le meilleur remède est encore la croissance économique.» (Sam Jannohamed, audiences d'Edmonton)

En conséquence, les chômeurs ont d'abord et avant tout besoin d'emplois. On a tendance à croire que la création d'emplois est reliée à la mise sur pied de programmes distincts financés par l'État, mais la plupart des emplois ne sont pas créés de cette façon. Ce qui importe le plus pour faire monter le niveau de l'emploi, c'est une politique économique générale qui rende possible la croissance de l'emploi. Même si les changements techniques ont rendu la croissance de l'emploi relativement plus coûteuse, le Canada ne doit pas s'abstenir d'adopter les techniques les plus récentes au même rythme que ses concurrents : une abstention de sa part ne ferait que conserver des emplois dans l'immédiat au détriment des emplois futurs, parce que la mise au point de nouveaux procédés et de nouveaux produits est indispensable à sa compétitivité sur les marchés mondiaux.

La performance du Canada au niveau de la création d'emplois est excellente. Comme le montre le tableau 3, le Canada a mieux réussi que les États-Unis et l'Europe de l'Ouest à augmenter sa production totale, ce qui a donné lieu à une forte création d'emplois pour une population active qui croît rapidement. Le Canada, en revanche, comparé à ces pays, est parmi ceux qui ont le moins bien réussi au chapitre de l'augmentation du rendement par travailleur. Lorsque, au chapitre du rendement, une économie ouverte comme celle du Canada perd du terrain par rapport à d'autres pays, il s'ensuit une diminution de sa compétitivité et un ralentissement de la croissance de l'emploi. Compte tenu du rôle que joue la croissance économique dans la création d'emplois, on doit accorder à l'augmentation du taux de croissance de l'économie la plus haute priorité. Il y a lieu de porter une attention particulière aux politiques qui assureront un degré d'investissement élevé et soutenu ainsi qu'une augmentation de la productivité telle qu'elle pourra aider le Canada à maintenir ou à améliorer sa compétitivité à l'échelle mondiale.

«La principale cause du chômage au Canada est le ralentissement économique. Aucun programme public de formation et de création d'emplois, quelle que soit son ampleur, ne permettra de surmonter les pertes d'emplois dues à l'incapacité de l'industrie de vendre ses biens et services. La source du problème tient au fait que la plupart des produits canadiens ne sont pas concurrentiels sur le plan du coût et des prix, que ce soit sur le marché intérieur ou à l'étranger. Les marchés sont toujours là, mais ils sont approvisionnés par l'étranger. Cela ne tient pas à la qualité de nos produits, mais à leur coût, et notamment au coût de la main-d'œuvre. (Association des manufacturiers de machines et d'équipements, mémoire)

La stabilité économique et le plein emploi

«La production canadienne de textiles a diminué de 18,5 % en 1982. À titre de comparaison, la production de textiles de tous les pays industrialisés a baissé de 5,5 % et celle des pays en voie de développement de seulement 1,5 %.» (Institut canadien des textiles, mémoire)

L'activité économique est sujette à bien des influences et est susceptible d'instabilité. Il est depuis longtemps admis que l'État a pour fonction d'intervenir en période de récession afin de stimuler la demande de biens et de services à l'aide des instruments d'intervention qu'il a à sa disposition, comme la politique fiscale (proportion entre les impôts et les dépenses du secteur public) et la politique monétaire (niveau général des taux d'intérêt). Les audiences nous ont prouvé que le public appuyait cette fonction gouvernementale.

«Il n'y a qu'un seul moyen valable de s'attaquer au problème du nombre de personnes qui touchent des prestations d'assurance-chômage et à celui du coût global du régime. Il s'agit de faire du plein emploi la grande priorité de la politique économique.» (Congrès du travail du Canada, mémoire)

L'objectif du plein emploi est-il raisonnable? Peut-il faire l'objet d'une politique opérationnelle? Au cœur de ce problème se trouvent les questions suivantes : l'incidence de la politique fiscale et de la politique monétaire sur les investissements, la productivité et l'emploi, l'interdépendance entre l'économie canadienne et celle des autres pays, les rapports entre l'inflation et le chômage, et l'influence des attentes au sujet des prix et salaires.

À l'heure actuelle, bon nombre d'économistes estiment qu'en raison de la longue période d'inflation que nous avons connue, les politiques publiques traditionnelles peuvent très difficilement contribuer à ramener le taux de chômage au-dessous de 7 %. Néanmoins, toute discussion sur la croissance de l'emploi et la création d'emplois sous-entend l'objectif du plein emploi. Cet objectif ne peut toutefois pas consister à réduire le taux de chômage jusqu'à un pourcentage déterminé, mais plutôt à atténuer l'acuité des problèmes généraux qui proviennent du déséquilibre actuel entre l'offre et la demande sur le marché du travail au Canada.

«Si la participation aux bénéfices n'est peut-être pas un remède universel, du moins vaut-il la peine de l'encourager. Par ailleurs, la participation aux bénéfices permet d'éviter le chômage et elle est un excellent moyen d'augmenter le rendement puisque les employés ont un intérêt personnel dans le succès de leur compagnie.» (Extrait de l'*OECD Observer*, septembre 1986)

Le Canada doit immédiatement prendre des mesures propres à réaliser le plein emploi. Ces mesures comprennent une planification conforme à une volonté bien arrêtée de croissance économique et une bonne gestion macroéconomique. Elles comprennent également la mise à l'essai de nouvelles approches, telles que la participation accrue des travailleurs au partage des bénéfices. Tout cela va entraîner la nécessité, parfois déchirante, de modifier nos priorités, nos attitudes et même nos habitudes de pensée.

Tableau 3

Fluctuation de la croissance du produit intérieur brut réel, de l'emploi et de la productivité, de 1960 à 1983

(moyennes annuelles)

	Fluctuation de l'emploi	Fluctuation du produit intérieur brut	Fluctuation de la productivité[a]
Canada	2,5%	4,2%	1,6%
États-Unis	1,9%	3,1%	1,2%
Japon	1,1%	7,2%	6,0%
Allemagne	−0,2%	3,2%	3,4%
France	0,5%	4,1%	3,7%
Royaume-Uni	nulle	2,2%	2,3%
Italie	nulle	3,8%	3,7%
Moyenne	1,0%	3,7%	2,7%

a Produit intérieur brut réel par personne employée.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques rétrospectives de 1960 à 1983*, Paris, OCDE, 1985, tableaux 1.6, 1.7, 3.1, 3.7.

Stratégies d'expansion économique

L'expansion économique régionale devrait s'efforcer d'intensifier la capacité de production d'une région et sa compétitivité; elle ne devrait jamais se réduire à de simples subventions d'entreprises, calculées d'après les taux de chômage en cours dans ladite région. Trois volets devraient, en particulier, retenir l'attention : l'incitation à la recherche et aux applications pratiques; la promotion des investissements en vue d'accroître la capacité de production; la réalisation et l'amélioration des infrastructures régionales et municipales et l'aide financière au développement économique de l'ensemble communautaire.

Les besoins des collectivités et des personnes peuvent être mieux pris en charge à l'échelle locale et les perspectives sont très encourageantes à cet égard dans les collectivités où les Canadiens ont décidé de prendre leur avenir en main. Les planificateurs doivent se montrer plus sensibles au rôle que de telles initiatives de développement communautaire peuvent jouer dans le cadre d'une stratégie globale de promotion de la croissance économique. Ces initiatives peuvent prendre deux formes différentes. L'une prévoit l'établissement d'un conseil communautaire ou régional dont la tâche est de planifier et d'encourager l'implantation de nouvelles activités économiques. Cette formule exige souvent la participation des différents ordres de gouvernements, mais le rôle moteur est assuré par le monde des affaires et les syndicats, par le biais de leur participation au conseil. Leurs efforts conjugués ont pour but d'appuyer les nouvelles entreprises capables de bien s'implanter et de prospérer au sein de la collectivité. La Beauce, Lynn Lake, Fort Simpson et le centre-ville de Winnipeg ont décidé de s'engager sur cette voie du développement économique communautaire.

Une autre orientation possible du développement économique est de faire appel à des sociétés de développement communautaire, à des coopératives de travailleurs et à d'autres entités juridiques créées expressément pour favoriser l'expansion économique. Ces sociétés poursuivent des objectifs précis et sont dirigées comme de véritables entreprises, en vue de répondre à un besoin communautaire. La participation locale à la mise sur pied de projets se traduit par la création d'emplois permanents pour la collectivité. Ces projets naissent de l'esprit d'entreprise de la communauté et leur réussite est directement liée à l'aptitude d'une collectivité de se lancer dans les affaires et de demeurer en affaires. En répondant aux besoins sociaux et commerciaux, ces mêmes projets peuvent contribuer grandement à faire revivre toute une région et à ranimer l'esprit d'entreprise.

«Au lieu d'adopter la méthode traditionnelle de création d'emplois, il vaudrait mieux se tourner vers l'élaboration d'une base économique. Par exemple, les sommes consacrées à la création d'emplois vont dans des emplois non traditionnels. Ici même au Nouveau-Brunswick, un certain nombre de petits entrepreneurs n'ont pas comme les grandes entreprises accès à des fonds de développement.» (Fredericton Anti-Poverty Organization, audiences de Fredericton)

«Les municipalités – à la lumière de certaines expériences menées par des villes européennes depuis quelques années – pourraient commencer à adopter des programmes de développement économique local qui, là encore, viseraient à prévoir de nouveaux genres d'activités dans la localité et veilleraient à ce que les investissements soient employés à des fins productives, en répondant tant aux besoins municipaux et locaux qu'aux objectifs de croissance à long terme de l'économie.» (Conseil de planification sociale du Grand Toronto, audiences de Toronto)

Les programmes de création d'emplois

Les programmes de création d'emplois se sont succédé sous les formes les plus diverses, en fonction des problèmes spécifiques qu'il s'agissait de régler. Ces programmes ont toujours été considérés comme des réponses provisoires à des poussées de chômage, et les fonds ont été sans cesse réaffectés pour la création directe d'emplois, même si, par ailleurs, on reconnaissait que ces programmes n'avaient pas grand succès. Les programmes de création d'emplois ont fait l'objet de critiques lors des audiences. On dit notamment qu'il est pratiquement impossible

«Stimuler le démarrage et la croissance d'entreprises locales enracinées dans le milieu, voilà le seul espoir d'emplois permanents dans les régions du Canada où un chômage élevé persiste actuellement.» (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, mémoire)

d'engager des fonds à long terme parce que les projets sont de courte durée; que ceux qui approuvent les projets connaissent mal les conditions locales; que la difficulté de coordonner des projets qui relèvent de plus d'un ministère met un frein aux initiatives locales; et que la libération des fonds de création d'emplois semble répondre à des impératifs par trop politiques.

Depuis des années, le gouvernement fédéral s'efforce, avec les meilleures intentions au monde, de réduire le chômage et d'aider les particuliers et les collectivités à créer des emplois de courte durée dans le cadre de projets et de programmes de création d'emplois dirigés à partir d'Ottawa. Cela n'a produit aucun effet à long terme, si ce n'est un effet de dépendance. L'abandon de ces efforts de création directe d'emplois de courte durée s'impose et on doit leur substituer une stratégie de croissance économique à long terme axée sur le développement communautaire.

«J'estime que la création d'emplois de courte durée est immorale. Cela revient à traiter les gens comme des objets. C'est comme si on imposait aux gens une navette entre des projets de création d'emplois, l'assurance-chômage, d'autres projets et encore l'assurance-chômage afin d'éviter l'aide sociale. Cette approche manque à mon avis d'honnêteté, de dignité, de réalisme et de respect fondamental de l'être humain.» (Pastoral Institute of Northern Ontario, audiences de Sudbury)

Nous avons été mal inspirés en accordant plus d'importance à la création d'emplois qu'à toute autre considération. À l'avenir, les fonds consacrés au développement économique régional et industriel devraient être canalisés vers le soutien des entrepreneurs et la promotion d'entreprises compétitives. À long terme, cette formule permettra de créer des emplois plus durables.

«Il faut bien circonscrire le but de l'assurance-chômage, de son mandat. Un mandat d'assurance, un mandat de placement et un mandat de formation pour répondre à la demande. Il ne faut pas créer de multiples programmes dont les effets secondaires sont très mal connus ou dont les effets secondaires à plus long terme ne correspondront pas aux objectifs souhaités.» (Conseil conjoint n° 91 des teamsters du Québec, audiences de Montréal)

Enfin, le Régime d'assurance-chômage n'est pas un instrument approprié pour l'exécution des politiques de création d'emplois. Tous les chômeurs – et pas seulement ceux qui ont droit à des prestations d'assurance-chômage – devraient avoir accès aux programmes de création d'emplois. De plus, l'intégration de la création d'emplois au Régime d'assurance-chômage, même si elle est financée à l'aide des recettes générales, fausse l'image que le public a du régime. Par conséquent, la création d'emplois ne devrait plus être associée à l'assurance-chômage.

La nécessité d'un revenu assuré

Les divers programmes de sécurité du revenu au Canada peuvent être classés en trois catégories ou volets. Le premier volet comprend les programmes de soutien du revenu, tels que le bien-être social et le Supplément du revenu garanti; le deuxième volet, les programmes de supplément du revenu, tels que la Sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et certains programmes provinciaux; et le troisième volet, les programmes d'assurance sociale, tels que les régimes d'assurance-chômage, de pensions du Canada, des rentes du Québec ainsi que le Régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail. Quoique l'assurance-chômage figure dans le troisième volet, nous démontrons dans ce rapport que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, qui font partie de l'assurance-chômage, représentent une forme de supplément du revenu.

À l'heure actuelle, dans toutes les régions du Canada, les travailleurs temporaires et saisonniers reçoivent, sous forme de prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, un supplément de revenu. Quand les prestations de prolongation ont été instituées, on supposait qu'elles se limiteraient à des régions affligées de graves problèmes de chômage. Au fil des ans, cependant, le taux de chômage a augmenté dans toutes les régions du pays. De fait, des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont versées dans toutes les régions depuis 1981.

L'injustice de ce régime de maintien du revenu est flagrante. Les travailleurs qui sont en chômage depuis plus de 25 semaines font face aux mêmes difficultés, que le taux de chômage dans leur région soit de 4 ou de 10 %. Dans les régions où le chômage est élevé, une personne ayant accumulé 10 semaines de travail peut avoir droit à 42 semaines de prestations grâce aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Dans d'autres régions où les normes d'admissibilité sont différentes, 10 semaines de travail ne donnent droit à aucune prestation.

Si nous considérons les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional comme une sorte de supplément de revenu, il faut bien reconnaître qu'elles ne sont pas conçues de manière à atteindre cet objectif et ce, pour diverses raisons. L'assurance-chômage n'est pas un mode efficace de redistribution du revenu. En effet, il n'y a que 22 % des prestations qui soient versées aux familles dont le revenu se situe en deçà du seuil de la pauvreté. Près de 20 % des prestations vont à des familles dont le revenu annuel est supérieur à 40 000 $. En outre, les fonds publics qui servent à payer les prestations de prolongation fondée

«Les liens administratifs qu'il y a entre l'assurance-chômage et, en particulier, les programmes d'assistance sociale, ne devraient pas changer ni faire oublier l'objectif premier du régime. L'assurance-chômage est un régime d'assurance sociale, pas un régime d'assistance sociale.» (Syndicat international des travailleurs, mémoire)

«L'assurance-chômage n'a pas été conçue pour devenir un système de soutien et de supplément du revenu. Elle n'a pas pour objectif de protéger les personnes à faible revenu. Elle ne sera jamais très utile en tant que programme de soutien du revenu. Elle est en effet plutôt axée sur vos gains du moment. Par ailleurs, elle ne concerne pas les personnes qui ne font pas partie de la population active, c'est-à-dire en fait la plupart de celles qui vivent dans la misère aujourd'hui.» (Conseil canadien de développement social, audiences d'Ottawa)

«Seize pour cent seulement des prestations d'assurance-chômage sont versées à des personnes qui vivent sous le seuil de la pauvreté, et 84 % aux nantis.» (Conseil du travail provincial de l'Ontario, mémoire)

«Aucun palier d'administration au Canada ne verse des prestations de bien-être social qui soient proches du seuil de la pauvreté. Le choc émotionnel subi par nombre de prestataires d'assurance-chômage et l'humiliation qu'ils ressentent ne sont rien à côté du déshonneur et de la honte que connaissaient les assistés sociaux.» (Organisation nationale anti-pauvreté mémoire)

sur le taux de chômage régional ne profitent pas à tous ceux qui ont besoin d'un supplément de revenu, mais bien seulement aux personnes ayant accumulé au moins 10 semaines d'emploi assurables. Finalement, cet argent versé par les contribuables profite à des particuliers plutôt qu'à des collectivités ou à des régions; il n'est pas utilisé pour en consolider l'assise économique ni pour y réduire le chômage. Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional atténuent le problème sans y apporter de solution véritable, et elles ne contribuent pas à régler les difficultés fondamentales auxquelles font face les chômeurs de ces régions ou des collectivités auxquelles ils appartiennent.

«Le Régime d'assurance-chômage est conçu de façon à fournir aux travailleurs des prestations reliées à leur salaire dans l'éventualité du chômage, et non pas pour assurer à tous les Canadiens un revenu minimum, ni même pour redistribuer verticalement les revenus. Le risque associé au chômage n'est pas simplement celui de la privation dans son sens absolu, mais plutôt celui de perdre le niveau de vie qui est le sien et qui a été déterminé en fonction du revenu avant le chômage. Ce risque est toujours présent, peu importe le nombre de salariés dans une famille.» (Congrès du travail du Canada, mémoire)

Si les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional étaient remplacées par un programme de supplément de revenu et des initiatives propres à assurer la croissance économique, l'assurance-chômage pourrait jouer son rôle légitime, celui d'un véritable régime d'assurance sociale. L'assurance-chômage ne peut représenter la solution au problème que constitue un revenu insuffisant parce qu'elle remplace seulement une partie du revenu perdu par la personne en chômage et qu'elle ne prévoit aucune prestation s'il n'y a pas arrêt de la rémunération. Le rôle de l'assurance-chômage consiste à stabiliser le revenu d'une personne dans une certaine mesure. Toute tentative de lui faire jouer un plus grand rôle entraînera des incohérences et des injustices.

L'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et l'adoption d'autres changements recommandés dans le présent rapport libéreraient près de trois milliards de dollars qui pourraient servir à financer un programme de supplément du revenu et les autres programmes de mise en valeur des ressources humaines proposés plus loin. La part des économies ainsi réalisées qu'il conviendrait de consacrer à un programme de supplément du revenu et celle qu'il faudrait réserver aux initiatives communautaires de croissance économique ou de recyclage doivent faire l'objet d'un débat au niveau politique. Il n'existe pas de réponse toute faite à ces questions.

Un régime canadien de supplément du revenu

«Si la rémunération tirée d'un emploi n'est pas suffisante, il faudra l'augmenter par d'autres mesures de sécurité sociale. Chacun a droit à un niveau de vie adéquat pour sa santé et son bien-être ainsi que pour ceux de sa famille.» (Saskatchewan Association on Human Rights, audiences de Regina)

La question d'un régime de supplément du revenu ne peut être examinée de façon isolée. Les particularités de tout supplément de revenu seront fonction d'une multitude de caractéristiques propres aux prestations d'aide sociale et au régime fiscal qui influent profondément sur la nature et le coût d'un tel supplément, de même que sur la répartition des prestations.

Quatre provinces offrent déjà des programmes de supplément du revenu, et toutes ont manifesté un vif intérêt à l'égard de tout programme susceptible de venir en aide aux personnes aptes à travailler mais réduites aujourd'hui à vivre de l'aide sociale. L'adoption d'un régime de supplément du revenu devrait normalement avoir fait l'objet de discussions fédérales-provinciales et donner lieu à des accords bilatéraux ou multilatéraux reflétant les préoccupations diverses des provinces. Il semble donc indiqué d'envisager un groupe de régimes de supplément du revenu plutôt qu'un seul régime uniforme applicable à l'ensemble du Canada afin de tenir compte de la diversité de ce vaste pays.

Un régime de supplément du revenu devrait être conçu de façon à élargir les possibilités qui s'offrent à ceux qui aspirent à une existence économique autonome, grâce à leur participation au marché du travail. Il devrait garantir une augmentation appréciable du revenu global d'une personne à mesure que progressent ses gains et comporter un taux de récupération fiscale faible et constant. La mise sur pied d'un nouveau régime canadien de supplément du revenu supposerait un réaménagement complet de l'un des volets du système de sécurité du revenu. Cela permettrait d'assainir le Régime d'assurance-chômage en lui redonnant son rôle premier qui est celui d'une assurance sociale.

«D'après nous, on parle de deux choses différentes : d'une part, d'un régime qui a été conçu en vue de fournir une assurance en cas de licenciement ou de chômage de courte durée; d'autre part, d'un programme social plus vaste dont les objectifs ont amené le régime à s'éloigner considérablement de ce qu'il devait être au départ. Si notre intention est de transformer l'assurance-chômage en programme social, alors disons franchement qu'il ne sera plus un régime d'assurance mais un programme social de l'État.» (Western Grain Elevator Association, audiences de Regina)

L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée

Il est généralement reconnu qu'une solide instruction permet de mieux vivre. L'éducation permet de se réorienter plus facilement dans un monde en évolution rapide. Tandis que les sans-emploi doivent tout mettre en œuvre pour s'intégrer au marché du travail, les travailleurs qui bénéficient déjà d'un emploi doivent s'efforcer de le conserver, face à l'évolution des besoins en main-d'œuvre qualifiée. L'impossibilité de prévoir exactement l'avenir ne fait que renforcer l'importance de se tenir prêt.

«Dans nombre de cas, au cours des dernières années, ils ont formé des personnes pour des emplois qui n'existent pas.» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

La capacité du Canada de s'adapter au changement, et notamment au genre de transformations amenées par le progrès technique et la concurrence internationale, est indissolublement liée à sa capacité de se doter d'une main-d'œuvre instruite et bien formée. Nous avons besoin de gens qui possèdent les compétences et les capacités voulues pour s'adapter à l'évolution des besoins. Si le Canada ne relève pas ce défi, tous les Canadiens y perdront et les moins fortunés seront condamnés à la marginalité, c'est-à-dire à l'assurance-chômage et à l'aide sociale. Il est par conséquent indispensable de faire reposer une politique intégrée de mise en valeur des ressources humaines sur l'éducation, la formation et le recyclage.

«Le taux d'abandon avant l'obtention d'un diplôme d'une école secondaire est de 50 %, chiffre véritablement effarant.» (Association canadienne des syndics des écoles, audiences d'Ottawa)

Bon nombre des intervenants aux audiences signalaient le problème sérieux du manque de préparation des jeunes au marché du travail que le système d'éducation n'arrive pas à combler. Trente-six pour cent de tous les chômeurs sont des jeunes de 15 à 24 ans et les jeunes de cette catégorie ne détiennent que 21 % de l'emploi. Cependant, le plus troublant est encore que ces jeunes sans-emploi risquent de demeurer mal armés pour entrer sur le marché du travail pendant de nombreuses années.

«À Thunder Bay, le taux d'analphabétisme fonctionnel atteint 30 % et dans les petites localités des alentours, il est encore plus élevé. C'est pourquoi les gens ne comprennent pas les formulaires à remplir.» (Kinna-Aweya Legal Clinic, audiences de Thunder Bay)

Il y a de bonnes raisons de croire que l'instruction est l'un des facteurs de réduction du chômage. Les résultats du recensement de 1981 révèlent que, chez les personnes n'ayant pas de diplôme d'études secondaires ou de certificat équivalent, le taux de chômage était de 72 % plus élevé que chez celles qui possédaient au moins ce niveau d'instruction. Il serait extrêmement bénéfique de prendre des mesures vigoureuses pour encourager les jeunes à terminer leurs études secondaires.

Les jeunes qui abandonnent leurs études avant d'obtenir leur diplôme risquent de grossir les rangs de ceux qui travaillent de façon sporadique ou occupent un emploi marginal ou à temps partiel. Ils sont les victimes toutes désignées d'un chômage de longue durée. Ils ont besoin d'un programme global qui leur permettra d'atteindre le niveau d'instruction nécessaire et d'acquérir des compétences et une expérience de travail. Ce programme doit être souple et adapté aux besoins

«L'âge moyen des bénéficiaires de l'aide sociale diminue à vue d'œil. Aujourd'hui, 35 % de nos bénéficiaires ont moins de 24 ans.» (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, audiences d'Ottawa)

locaux, et il doit agencer formation et expérience de travail. L'établissement d'un programme Avenir-Jeunesse à l'intention des jeunes Canadiens qui n'ont pas l'instruction ni les compétences nécessaires pour occuper un emploi régulier et valorisant constituerait une solution de rechange au travail instable et peu rémunéré, au chômage et au bien-être social – une solution à la frustration et à la dépendance. Ce programme s'adresserait à ceux qui n'ont pas le niveau de scolarité voulu ou l'intérêt nécessaire et leur donnerait une deuxième chance de mettre en valeur leur potentiel.

«Les rapports du personnel sur place révèlent également qu'un nombre croissant de jeunes se trouvent dans la catégorie à *haut risque* – manque d'instruction, grave difficulté à lire et à compter, délinquance, etc.» (OPCAN, mémoire)

Outre les mesures qu'il faut prendre pour permettre aux jeunes d'achever leurs études secondaires, il convient de venir en aide à des millions d'adultes canadiens qui sont des analphabètes fonctionnels. Les difficultés que connaît près du tiers de la population adulte dans le domaine de la lecture, de l'écriture, du calcul et de la compréhension des concepts entraînent des coûts considérables sur le plan humain et économique. Il faudrait lancer une campagne soutenue pour remédier à cet état de choses.

«À l'occasion d'une tournée effectuée dans une scierie, il y a cinq ans, dans le Nord de l'Ontario, Wayne Tebb remarqua qu'un grand nombre de travailleurs portaient des pansements. Un contremaître plutôt embarrassé lui expliqua sur un ton ironique que les blessures subies par les travailleurs coïncidaient avec la nouvelle campagne de sécurité de la compagnie. La direction de l'entreprise, lui expliqua-t-il, se posa bien des questions sur l'origine de ces blessures, jusqu'à ce qu'elle se rende compte que les travailleurs avaient imité les illustrations des affiches de sécurité. Ils ne savaient en effet pas lire et ne pouvaient donc pas comprendre les messages les prévenant de *ne pas faire* ce qui était illustré sur ces affiches.» (Morton Ritts, «What if Johnny Still Can't Read?» *Canadian Business*, mai 1986, p. 55)

Lors des audiences, les employeurs ont indiqué qu'ils avaient besoin de travailleurs possédant des compétences générales, capables de s'adapter et d'acquérir de nouvelles compétences techniques au fur et à mesure des besoins du marché. À cette fin, il conviendrait de ne plus mettre l'accent sur la formation spécialisée, mais de veiller à ce que tous les travailleurs aient la capacité d'acquérir de nouvelles compétences, de faire face aux difficultés et de s'adapter aux besoins changeants du marché du travail. Les programmes de formation et les modalités de financement devraient être modifiés afin que l'on accorde la priorité aux cours d'alphabétisation fonctionnelle, à la formation professionnelle de base et au rattrapage scolaire; que soient reconnus, à titre de composante légitime de la formation sur les lieux de travail, les programmes d'alphabétisation qui permettraient aux analphabètes fonctionnels d'acquérir des compétences de base, et que le système actuel de financement soit remplacé par des modalités qui permettraient aux établissements de formation de se sensibiliser aux besoins du marché du travail et de mieux y répondre.

«Dans les Territoires, nous formons des personnes dans l'espoir qu'elles vont pouvoir se trouver ensuite un emploi. Nous nous aperçevons toutefois par la suite que nous formons des conducteurs de camion et qu'en fait il n'y a pas de travail. Soit il n'y a pas de camion, soit il n'y a aucune utilité pour les camions. Peut-être faudrait-il qu'éventuellement il y ait un rapport entre la formation dispensée et la raison pour laquelle nous formons des personnes.» (Chambre de commerce de Yellowknife, audiences de Yellowknife)

L'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoit le versement de prestations aux bénéficiaires de l'assurance-chômage qui entreprennent une formation à plein temps approuvée par la Commission de l'emploi et de l'immigration. Bon nombre des participants aux audiences ont critiqué la portée limitée de l'article 39 et la rigidité des critères relatifs aux cours de formation professionnelle offerts aux prestataires. Le simple assouplissement des dispositions de l'article 39 ne suffirait pas, cependant, à résoudre le problème. La formation et le perfectionnement professionnel des sans-emploi sont des activités indispensables : elles ne devraient donc pas être financées à même les cotisations patronales et ouvrières ni être limitées aux personnes qui sont admissibles aux prestations.

Les efforts consacrés à l'éducation peuvent grandement améliorer les chances et l'avenir de chacun, et tout cela est à l'avantage du Canada. Sur le plan personnel, s'instruire et acquérir des compétences, c'est augmenter ses chances d'emploi sur le marché du travail. À l'échelle nationale, relever le niveau d'instruction de la population active, c'est accroître la compétitivité du Canada dans le monde. L'adoption de cet ensemble de recommandations correctives et préventives nécessiterait des ressources supplémentaires. Les économies réalisées par le nouveau Régime d'assurance-chômage que nous proposons pourraient être affectées à des programmes visant à atteindre un niveau minimum d'instruction et à supprimer l'analphabétisme chez les adultes, ainsi qu'à mettre sur pied le programme Avenir-Jeunesse. Consacrer de l'argent à l'éducation est un placement judicieux.

Gail Morriscey, soudeuse, Ottawa

Madame Morriscey est une des personnes qui a profité des programmes d'orientation et de formation professionnelle pour apprendre un métier traditionnellement exercé par des hommes et augmenter ainsi ses possibilités d'emploi.

J'ai été serveuse, vendeuse, caissière... j'ai même travaillé dans la construction et la démolition. À 22 ans, je voulais me trouver une profession, mais je ne savais pas laquelle choisir. Je suis allée au bureau de la main-d'œuvre, j'ai passé trois heures de tests et j'ai parlé à une conseillère. Elle m'a expliqué tout ce que je pouvais faire et m'a dit que je réussirais particulièrement bien en dessin industriel ou en informatique.

J'ai d'abord essayé le dessin industriel. J'ai pris des cours de rattrapage en mathématiques et j'ai terminé mes 11e et 12e années ... mais après avoir attendu deux ans pour rentrer dans un collège communautaire, je n'étais pas plus avancée. Je suis retournée au bureau de la main-d'œuvre et, cette fois, la conseillère m'a inscrite à l'IPNT (Initiation aux professions non traditionnelles). Après avoir examiné les diverses possibilités, j'ai décidé que c'étaient les métiers manuels qui m'intéressaient. Je suis entrée dans un atelier de soudure, et ça m'a fait quelque chose... j'ai vraiment aimé ça. Alors, je me suis inscrite à un cours de soudure dans le cadre du programme IFMT (Initiation des femmes aux métiers et aux technologies).

Je fais maintenant partie du comité consultatif des femmes pour les programmes IFMT et PATH (projet pilote du gouvernement ontarien s'adressant aux femmes) au collège communautaire où j'ai suivi mon cours. Nous révisons les cours, faisons des suggestions et donnons chaque année de notre temps pour aider les responsables du programme et les gens qui nous suivront.

Au début de ma formation, j'ai travaillé à temps partiel comme serveuse et je recevais une allocation de formation. Mais les derniers programmes auxquels je me suis inscrite demandaient beaucoup de temps et il y avait beaucoup de pression... j'ai donc arrêté de travailler et demandé des prestations d'assurance-chômage.

Je n'ai pas fait un coup d'argent en devenant soudeuse, mais ça ne veut pas dire que c'est la même chose pour tous les métiers. Ça fait presque deux ans que je travaille dans le domaine et je suis arrivée à un point où il est difficile d'avancer. À Ottawa, un bon soudeur non syndiqué, ayant de l'expérience, peut se considérer chanceux s'il fait 9 $ l'heure... Je ne gagne pas autant. De plus, les conditions de travail ne sont pas très stables. Je pense maintenant à faire autre chose.

Je pense encore à un emploi non traditionnel à cause de mes études, de ma formation et des connaissances que j'ai acquises grâce à ces programmes. Je suis vraiment contente de les avoir suivis ... j'ai l'impression d'avoir une longueur d'avance sur bien d'autres femmes...

Les conseillers étaient toujours là si j'avais besoin de leur parler. Je suis contente d'avoir eu une aide financière. Ça a fait toute la différence. Il m'aurait fallu beaucoup plus de temps pour faire ce que j'ai fait sans cette aide. Mais cette fois, je ne veux pas vraiment d'allocations de formation ou quoi que ce soit. J'aimerais m'en sortir seule si possible. Le bureau de la main-d'œuvre m'a aidée un bon coup, mais je ne veux plus compter sur eux pour me recycler.

Je recommande aux autres femmes d'essayer des professions non traditionnelles, surtout quand elles ont des emplois sans possibilités d'avenir. J'ai maintenant l'impression de pouvoir relever des défis et j'ai une nouvelle attitude... Je suis plus optimiste et je crois pouvoir en faire beaucoup plus qu'avant.

Serge Martineau, spécialiste en communication, Montréal

Monsieur Martineau expose ici les injustices qu'entraînent les subventions salariales et l'inutilité des programmes de création d'emplois.

Ce que je reproche à Emploi et Immigration Canada, c'est entre autres de m'avoir procuré un travail qui n'était pas adéquatement rémunéré. Payé 210 $ par semaine, je recevais 71 $ de moins que d'autres employés remplissant les mêmes tâches. Pourquoi? Tout simplement parce que les autres étaient des pigistes embauchés directement par l'employeur, alors que j'avais été temporairement engagé par l'intermédiaire du programme Projet Relais, parrainé par Emploi et Immigration Canada.

Ce programme a d'ailleurs servi à l'employeur à baisser les salaires : un autre bénéficiaire du Projet Relais était un ancien employé temporaire qui n'a pu faire renouveler son contrat que par le biais du Projet Relais, subissant ainsi une diminution hebdomadaire de salaire de 71 $.

N'est-ce pas mieux de gagner 210 $ par semaine plutôt que d'être sur l'assurance-chômage? Théoriquement oui. Mais quand les prestations s'élèvent à 218 $ par semaine, il n'est pas très stimulant d'aller travailler à un salaire de 210 $. En fait, il s'agit d'une perte supérieure à 8 $, car il y a plus de déductions imposées sur un salaire que sur des prestations d'assurance-chômage. A cela s'ajoute l'argent dépensé pour travailler : vêtements, transport, nourriture.

Ce qui m'a conduit dans cette situation, c'est la chance, ou la malchance, d'avoir trouvé un emploi après l'obtention de mon baccalauréat en communication, spécialité audio-visuelle. J'avais un contrat d'un an comme réalisateur-radio. Malheureusement, après six mois, des restrictions budgétaires ont fait tourner court cette expérience.

J'ai donc abouti sur l'assurance-chômage. Pour moi, l'assurance-chômage représentait quelque chose de temporaire, une étape avant de trouver un autre emploi en communication. Progressivement, je suis devenu moins optimiste et j'ai appris à considérer qu'il serait peut-être difficile d'exercer mon métier de réalisateur.

Un jour, le Centre d'emploi pour cadres et professionnels, aussi surprenant que cela puisse paraître, m'a mis sur la piste du Projet Relais et d'un emploi de manœuvre, assistant-technicien en électro-technique. De réalisateur, donc de superviseur de techniciens, je devenais leur homme à tout faire.

J'ai malgré tout accepté cet emploi, pensant que je pourrais me tailler une place dans l'entreprise. Après six mois, l'emploi a pris fin. J'ai ensuite suivi des cours et œuvré au sein d'une radio communautaire avant de dénicher différents petits emplois.

En ce qui concerne Emploi et Immigration Canada, je voudrais simplement que ce soit mieux administré, que soient mieux harmonisés les programmes de création d'emplois et ceux de l'assurance-chômage. Il ne faudrait plus – et ce fut mon cas – que soit réduit le revenu de ceux qui abandonnent les prestations pour retourner travailler!

De nouvelles formules de travail

Tout porte à croire que les travailleurs canadiens seront de plus en plus appelés à s'adapter aux changements. Un assouplissement des politiques et des pratiques du secteur institutionnel s'impose pour prendre en considération l'accroissement du taux d'activité des femmes, la baisse de la natalité, l'augmentation du nombre de familles monoparentales et de familles où plus d'une personne touchent un revenu ainsi que le vieillissement de la population. Le Régime d'assurance-chômage devra lui aussi s'adapter pour répondre aux nouveaux besoins résultant de cette évolution.

On dit que l'organisation du travail est souple s'il est possible de travailler selon des modalités autres qu'à plein temps de 9 à 5, cinq jours par semaine, 52 semaines par année, exception faite des vacances. On pourrait inclure dans ces modalités le travail partagé, l'occupation d'un emploi après 65 ans, le travail à temps partiel, la retraite anticipée, la semaine de moins de 40 heures ou de moins de cinq jours, et ainsi de suite. De fait, s'il est vrai que la structure globale de l'économie est en mutation, la diversité des formules de travail pourrait faciliter l'adaptation à une économie plus stable et plus florissante. Autrement dit, la souplesse dans l'organisation du travail pourrait en soi conduire à une diminution du chômage et, par conséquent, à une utilisation plus efficace de l'assurance-chômage.

L'adaptation aux conditions changeantes du marché du travail est susceptible de toucher les personnes des catégories suivantes : les travailleurs qui occupent un emploi depuis longtemps dans une entreprise, ceux des régions rurales ou moins développées du pays, ceux dont le niveau d'instruction est insuffisant ou dont les compétences sont désuètes, ceux qui exercent des professions en perte de vitesse et, enfin, les travailleurs âgés. Le déplacement de la main-d'œuvre des secteurs en déclin et des régions économiquement faibles, par exemple, touche souvent un grand nombre de personnes. À long terme, il est parfois bon pour chacun que les emplois, les usines ou les travailleurs soient déplacés, même si, dans l'immédiat, l'adaptation peut se révéler pénible pour les personnes concernées. La mobilité n'est toutefois pas un remède à tous les problèmes du marché du travail. Dans une économie de plus en plus caractérisée par le chômage structurel, le degré de souplesse des mesures d'adaptation de la main-d'œuvre doit constituer un élément clé.

Le travail à temps partiel mérite une attention particulière vu l'importance qu'il a pris ces dix dernières années. En 1985, plus de 1,7 million de personnes occupaient un poste à temps partiel au Canada – soit 15,5 % du nombre total de travailleurs. On s'attend à ce que cette tendance à la hausse se maintienne. Dans la majorité des cas, le revenu d'un travail à temps partiel est nécessaire pour couvrir une bonne partie

«Il existe dans ce pays un bassin de travailleurs qui seraient prêts à opter pour le travail à temps partiel si les conditions et les avantages qui y sont liés à tous égards étaient les mêmes que ceux dont jouissent les travailleurs à plein temps. Cela est tout particulièrement vrai pour certains employés dans les régions où le taux de chômage est élevé ou bien lorsque les services de garderie ne sont pas adéquats, ou encore pour ceux qui sont sur le point de prendre leur retraite et qui désirent se retirer graduellement du marché du travail.» (Association des économistes, sociologues et statisticiens(nes), mémoire)

«Nous voyons le travail partagé sous un angle quelque peu différent. Nous souhaitons avant tout que de tels programmes ne soient pas nécessaires, mais notre expérience démontre qu'un grand nombre de nos membres ont bénéficié de telles initiatives. Pour l'heure tout au moins, pendant que les taux de chômage sont élevés, nous recommandons de conserver le programme.» (Union des travailleurs amalgamés du vêtement et du textile, audiences de Toronto)

«Je crois que vous devriez vous pencher sur le nombre d'heures supplémentaires effectuées l'année dernière, car dans cette ville certaines personnes ne travaillent pas, mais d'autres font des heures supplémentaires. Où est le juste milieu?» (Chambre de commerce de Burlington, audiences de Hamilton)

«Il existe de véritables lacunes dans la *Loi sur l'assurance-chômage* pour ce qui est des avantages sociaux qu'elle confère aux travailleurs à temps partiel. En effet, la majorité des personnes qui travaillent à temps partiel sont des jeunes qui essayent d'entrer sur le marché du travail et des femmes qui, elles, essayent d'y revenir. Dans le Nord, il y a peut-être même un pourcentage encore plus élevé d'autochtones qui travaillent à temps partiel.» (Fédération du travail des Territoires du Nord-Ouest, audiences de Yellowknife)

des dépenses du ménage, particulièrement pour les personnes qui ont des enfants à charge. La perte d'un emploi à temps partiel peut donc leur occasionner de sérieuses difficultés.

«Nous voilà encore, en 1986, toujours devant le vieux mythe qui veut que les femmes n'aient pas véritablement besoin des revenus qu'elles rapportent; qu'elles travaillent pour s'acheter des "bébelles"; qu'elles puissent toujours compter sur un homme pour les faire vivre! Par contre on sait très bien que le nombre de familles pauvres doublerait au Canada si les femmes mariées se retiraient du marché du travail.» (Action travail des femmes, mémoire)

Dans un grand nombre de cas, ces travailleurs à temps partiel n'ont pas droit à l'assurance-chômage s'ils perdent leur emploi ou s'ils sont temporairement sans revenu. Pour y avoir droit, ils doivent avoir travaillé au moins 15 heures par semaine pour le même employeur. Ainsi, en 1985, 6,6 % des travailleurs canadiens (soit 40 % des travailleurs à temps partiel) n'étaient pas admissibles aux prestations d'assurance-chômage car ils avaient travaillé moins de 15 heures par semaine. La durée moyenne du travail à temps partiel est d'environ 14 heures par semaine.

«Nous demandons l'élimination ou tout au moins la réduction du nombre minimum de semaines d'emploi nécessaires pour que les employés à temps partiel soient admissibles au Régime d'assurance-chômage.» (College-Institute Educators' Association of British Columbia, audiences de Vancouver)

Cette condition du régime place dans une situation très difficile les nombreuses familles qui comptent sur le revenu d'un travail à temps partiel. Elle est également injuste. Une personne qui travaille régulièrement 14 heures par semaine pendant 50 semaines aura effectué 700 heures de travail à la fin de l'année, tout comme celle qui travaille 35 heures par semaine pendant 20 semaines. Pourquoi l'une devrait-elle bénéficier de l'assurance-chômage et pas l'autre? Ces questions sont particulièrement importantes pour les femmes, qui représentent 72 % de l'ensemble des travailleurs à temps partiel. Étant donné l'importance croissante du travail à temps partiel, il faudrait fixer les conditions minimales d'admissibilité à huit heures de travail et étudier la possibilité d'offrir l'assurance-chômage à tous les travailleurs à temps partiel.

Un système plus souple offrirait davantage de possibilités aux travailleurs et leur donnerait plus de liberté.

C PHILLIPS
BRUCE SABINE
BERT ROVERS
TONY
WOHLFARTH

L'assurance-chômage :

élément de la solution ou partie du problème?

Le Canada est considéré comme un pays riche pourvu d'une conscience sociale. Pourtant, si les Canadiens estiment que personne ne doit mourir de faim, les avis sont partagés sur le degré de sécurité financière qu'il y a lieu d'assurer. Ils se demandent si le Régime d'assurance-chômage est le bon moyen de garantir cette sécurité, quelle forme doit prendre la protection du revenu et qui doit en bénéficier. L'existence du Régime d'assurance-chômage n'est pas remise en cause. Il s'agit de déterminer comment le programme devrait être conçu et à quels besoins il devrait répondre. La majorité des Canadiens sont d'accord pour que le Régime d'assurance-chômage soit un régime de sécurité du revenu à court terme pour ceux qui se retrouvent involontairement sans travail, mais on ne s'entend pas sur la signification des termes *à court terme*, *sécurité du revenu*, *involontairement* et *sans travail*.

Au cours des consultations, la complexité de la loi et du règlement a fait l'objet d'une critique universelle, tandis que l'on adoptait des positions aussi fortes que contradictoires sur la nature et l'objet du régime lui-même. Pour certains, le régime vise un trop grand nombre d'objectifs sociaux et il faudrait revenir aux principes de l'assurance. D'autres, au contraire, souhaitent le développement des aspects sociaux du régime. Les questions soulevées au cours de la consultation ont fait porter le débat sur les thèmes suivants.

Le régime est injuste

Des travailleurs dont les antécédents professionnels sont semblables mais qui vivent dans des régions différentes ne sont pas traités de la même façon. Certains travailleurs à temps partiel ne sont pas assurés parce qu'ils ont plus d'un employeur. Un employé bien rémunéré peut travailler durant une courte période et recevoir plus de prestations qu'un salarié à faible revenu ayant occupé son emploi beaucoup plus longtemps, même si le montant total de leur rémunération et celui de leurs cotisations sont identiques. Tandis que certains ont proposé que des dispositions spéciales soient adoptées pour des groupes particuliers, les mémoires et les témoignages ont à maintes reprises mis l'accent sur le fait que les travailleurs se trouvant dans des situations semblables devraient recevoir les mêmes prestations. Mais ce sont les modifications apportées en janvier 1986 au Règlement sur l'assurance-chômage qui ont provoqué le plus de réactions de la part du public. Celles-ci stipulent en effet que les pensions sont considérées comme une rémunération gagnée en période de prestations, ce qui réduit le montant de celles-ci pour de nombreux prestataires.

«La Fédération canadienne du travail n'est pas d'accord avec la notion selon laquelle l'assurance-chômage est ou devrait être un programme de redistribution du revenu. La Fédération est d'avis que si le gouvernement et les Canadiens veulent un programme de redistribution du revenu, il faudra élaborer tout spécialement des programmes à cette fin, par exemple un revenu annuel garanti, un impôt négatif ou des paiements directs avec récupération de l'impôt.» (Fédération canadienne du travail, mémoire)

«Toute personne admise au régime verse des cotisations et devrait être traitée avec équité plutôt que considérée comme une exception.» (The Alberta Teachers' Association, mémoire)

«Le système engendre de nombreux abus qui ne sont en fait que le résultat d'un comportement rationnel devant des incitations perverses qui suscitent une mentalité de dépendance et accréditent l'idée du droit à l'assistance publique.» (Chambre de commerce du Québec, mémoire).

«Dans plusieurs localités, l'assurance-chômage et l'aide sociale sont interchangeables, et on passe de l'une à l'autre tout simplement. C'est comme ça que ça marche, les deux vont ensemble. En fait, vous savez très bien que les gouvernements provinciaux créent des programmes pour "sortir" les gens du bien-être social – des programmes d'emploi de dix semaines, etc. – de façon à renvoyer ensuite la balle au fédéral.» (Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, audiences d'Ottawa)

Le régime a une influence négative

Dans son état actuel, il dissuade les chômeurs d'accepter un emploi moins bien rémunéré. Les travailleurs n'ont guère intérêt à rester employés plus que le nombre minimal de semaines nécessaire pour être admissibles aux prestations, et ils sont détournés d'accepter un travail temporaire durant la période où ils touchent des prestations. Pour ce qui est des entreprises, le système facilite le licenciement des travailleurs plutôt que l'organisation d'un partage du travail. Nous avons entendu parler de sociétés qui incorporent l'assurance-chômage dans leur plan de fonctionnement régulier : c'est le «phénomène du licenciement régulier». On nous a également signalé le «phénomène des dix semaines», c'est-à-dire le fait que, dans certaines régions, les gouvernements, les employeurs et les travailleurs coopèrent pour qu'un nombre aussi élevé que possible de personnes travaillent durant dix semaines de façon à remplir les conditions requises pour toucher des prestations pendant 42 semaines.

Il ne s'agit plus d'un programme d'assurance

Les Canadiens considèrent les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional comme un système de supplément ou de redistribution du revenu, et non d'assurance sociale. L'expression «principes de l'assurance sociale» ne veut pas dire la même chose pour tout le monde. Pour les employeurs, il s'agit d'un régime d'assurance-chômage responsable et solvable; pour les employés, d'un régime dans lequel le droit aux prestations serait fonction du revenu gagné, ce qui leur éviterait la honte attachée à l'aide sociale et sauvegarderait leur dignité. Le débat sur les risques que l'assurance devrait couvrir a porté principalement sur la question des prestations à verser aux travailleurs saisonniers, à ceux qui quittent volontairement leur emploi et aux travailleurs indépendants. Certains participants ont également mis en doute le bien-fondé des prestations de maternité et de maladie ainsi que de celles qui sont versées dans le cadre des programmes de formation ou de création d'emplois.

«On devrait appliquer ici le principe selon lequel celui qui paie le transport des marchandises a son mot à dire sur la façon dont se fait la livraison, et les membres de notre association sont de cet avis.» (Chambre de commerce de la Saskatchewan, audiences de Regina)

Le régime est entre les mains du gouvernement

Les associations patronales et les syndicats ont souhaité que la gestion du régime soit remise entre les mains des employeurs et des travailleurs. On a estimé que l'assurance-chômage devait être indépendante du gouvernement pour lui redonner pleinement son caractère de programme d'assurance sociale et lui permettre de mieux répondre aux besoins de ses clients.

«Sachez humaniser l'administration de l'assurance-chômage : les entrevues humiliantes, les retards, la structure incompréhensible des prestations, les exigences illogiques pour la recherche d'emploi, la procédure d'appel inadéquate et le manque de fonds pour l'administration des centres de chômage, toutes ces choses sont loin d'améliorer la situation. Bien au contraire, elles ne font que creuser le fossé entre le gouvernement et ses organismes et la population.» (Syndicat canadien de la Fonction publique, mémoire)

L'administration du régime est inefficace, sa mise en œuvre insensible et froide

Toucher des prestations d'assurance-chômage constitue une expérience désagréable pour la plupart des chômeurs. Ils sont d'autant plus malheureux que leurs besoins et leurs sentiments sont ignorés, qu'ils trouvent le régime difficile à comprendre, que les décisions rendues au sujet de leur admissibilité semblent arbitraires, que des erreurs sont commises, que les appels peuvent prendre des mois ou des années pour être étudiés et que les décisions sont communiquées sans beaucoup d'explications.

On nous a bien expliqué les difficultés que rencontrent les employés chargés de faire appliquer le régime et celles que connaissent les employeurs. Les uns et les autres se sont plaints de la complexité et du manque de clarté de la loi, du règlement et des directives générales. Il a été déterminé que le Relevé d'emploi constitue une source importante d'erreurs et de retards, et que ce formulaire fait perdre beaucoup de temps aux employeurs ainsi qu'au personnel des Centres d'emploi du Canada. Ses définitions compliquées et ses procédures difficiles à comprendre sont devenues un symbole des lacunes du régime aux yeux de beaucoup d'employeurs.

«Les prestations régionales sont la cause de la majeure partie des problèmes d'incitation au travail que pose l'actuel Régime d'assurance-chômage. Pour atténuer ces problèmes, il faut rétablir un rapport étroit entre la durée de l'emploi et la durée de l'admissibilité aux prestations.» (Conseil canadien des pêches, mémoire)

Toute réforme doit partir d'une situation donnée. À l'heure actuelle, l'assurance-chômage comporte une norme d'admissibilité relativement peu exigeante. Dans la plupart des régions, les prestataires doivent avoir travaillé durant 10 des 52 semaines précédentes. Le régime prévoit aussi, dans la plus grande partie du pays, une durée maximale d'un an pour la période de prestations. Il s'agit là de deux aspects du régime auxquels les Canadiens sont habitués et qui ont beaucoup d'importance à leurs yeux. On ne les retrouve pas dans les systèmes d'assurance-chômage de tous les pays. Leur adoption au Canada est, dans une certaine mesure, le résultat d'une décision arbitraire, mais ils sont devenus des caractéristiques si familières du régime qu'ils représentent le point de départ de tout projet de réforme.

Les motifs pour lesquels la durée maximale de la période de prestations est fixée à un an sont probablement plus valables maintenant qu'au moment où cette disposition a été adoptée. Les changements structurels permanents et profonds que connaissent l'économie et la population active ont rendu nécessaire une aide financière à plus long terme. Rien ne permet de penser que ce besoin est artificiel ou que les prestations sont versées abusivement. Les difficultés que certains travailleurs éprouvent à retrouver un emploi sont réelles et une période de prestations d'un an s'impose. C'est le fait de savoir qu'une protection existe qui donne son sens au terme de «sécurité sociale». En outre, verser des prestations pendant un an ne tranche pas sur les pratiques des autres pays industriels. Dans certains pays où la période de prestations d'assurance-chômage est limitée à six mois, celle-ci est normalement suivie d'une aide aux chômeurs comparable à un programme de supplément du revenu.

La norme d'admissibilité peu exigeante de dix semaines constitue la deuxième caractéristique du régime actuel dans la plupart des régions. Certains régimes, notamment aux États-Unis mais aussi en Europe, comportent une norme d'admissibilité de six mois, très semblable à celle de 20 semaines proposée par la Commission Macdonald. De ce fait, presque tous ceux qui occupent un emploi de courte durée ou saisonnier sont exclus des prestations. Une telle formule crée une distinction entre plusieurs catégories de travailleurs et leur impose des règles différentes. Une norme d'admissibilité de 20 semaines serait excessive dans la mesure où elle priverait de protection de nombreux travailleurs. Mais le régime actuel divise également les travailleurs en catégories, comme le montrent le système complexe des normes d'admissibilité variables et l'existence de plusieurs phases de prestations. Ces catégories sont source d'injustices et de complications qui rendent le régime difficile à comprendre et à faire fonctionner. C'est pourquoi le projet de réforme

«Les travailleurs saisonniers travaillent fort pendant une partie de l'année; ils font un bon revenu, puis ils touchent l'assurance-chômage pendant la morte-saison. Ceci est absolument contraire à l'esprit de la loi, qui prévoyait à l'origine d'aider les travailleurs à faire le pont entre deux emplois.» (Stewart Sutter, mémoire)

«Nous pensons qu'il s'agit là d'un premier pas indispensable dans la bonne direction et que l'assurance-chômage devrait être une forme d'indemnisation qu'une personne a le droit de demander en fonction de ses cotisations précédentes, à la condition qu'elle réponde aux normes d'admissibilité et que la perte de son emploi soit involontaire. Nous sommes convaincus de la nécessité absolue de bien faire comprendre une nouvelle fois à la population qu'il ne s'agit pas d'un programme de redistribution du revenu, d'une sorte de substitut à un emploi rémunéré disponible ou d'un moyen d'éviter de contribuer concrètement à la société.» (Association des entrepreneurs en mécanique du Canada, mémoire)

que l'on propose rejette l'idée de diviser les travailleurs en de nombreuses catégories, soumises chacune à des règles différentes, et appuie un régime fondé sur une norme d'admissibilité peu exigeante mais uniforme.

«Actuellement, l'objectif principal du travailleur de la construction dans notre région est d'obtenir 10 semaines de plein emploi afin de devenir admissible à des prestations pour le reste du temps qu'il passera à attendre un autre emploi.» (Cape Breton Island Building and Construction Trades Council, audiences de Glace Bay)

Il importe de comprendre que la nécessité de prévoir à la fois une longue période de prestations et une norme d'admissibilité peu exigeante pose un problème difficile. Une fois les catégories de travailleurs et les règles complexes supprimées, une nouvelle formule dite de l'«annualisation» semble indéniablement constituer la meilleure solution, et représente en fait la seule façon de concilier les deux caractéristiques dans un régime viable et de coût abordable. L'intérêt de l'annualisation réside dans le fait que, grâce à des dispositions uniformes, le montant total des prestations auxquelles un chômeur a droit est intimement relié à la durée de sa période d'emploi. On conserve une norme d'admissibilité peu exigeante et une longue période maximale de prestations, mais en établissant un rapport entre la rémunération passée (et donc les cotisations versées) et le montant total des prestations, le système proposé peut se passer de catégories et de règles compliquées.

L'annualisation

«Les prestations d'assurance ne devraient être payables qu'aux employés ayant appartenu longtemps à la population active rémunérée, la durée d'admissibilité à des prestations étant directement liée au nombre de semaines de travail effectuées au cours de la dernière année.» (Organisation canadienne des petites entreprises, audiences de Toronto)

En élaborant le nouveau régime, nous avons tenu à conserver à l'assurance-chômage son caractère d'assurance sociale capable de fournir un revenu de remplacement à ceux qui perdent leur emploi ou doivent cesser quelque temps de travailler.

La refonte que nous préconisons repose sur un mode de calcul que nous appelons l'«annualisation». Les prestations seront calculées en fonction de la rémunération assurable des 52 dernières semaines et du paiement de prestations pendant une période maximale de 50 semaines. Un autre élément du nouveau régime est le Compte cumulatif d'emploi. Celui-ci permet aux travailleurs ayant travaillé longtemps et ayant versé des cotisations d'assurance-chômage de se constituer des droits ou des crédits supplémentaires utilisables dans des circonstances déterminées.

Nous proposons :

— que la norme d'admissibilité soit fixée à 350 heures de travail (ce qui représente environ 10 semaines) et qu'elle soit appliquée indifféremment à tous les travailleurs, y compris ceux qui présentent des demandes de prestations de maladie ou de maternité, les nouveaux venus sur le marché du travail, ceux qui réintègrent la population active et les réitérants;

«Ne pensez-vous pas que 400 heures de travail par année, qu'elles soient effectuées à la suite l'une de l'autre, même la nuit pendant une période de trois semaines, ou étalées sur 50 semaines, n'en constituent pas moins 400 heures de travail et devraient être tout aussi assurables et donner droit aux mêmes prestations?» (Provincial Advisory Council on the Status of Women de Terre-Neuve, audiences de St. John's)

— que le montant des prestations soit calculé en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne des 52 semaines précédentes et non, comme c'est actuellement le cas, d'après la rémunération reçue pendant les 10 à 20 dernières semaines;

— que les prestations, après un délai de carence de deux semaines, prennent la forme de 50 versements hebdomadaires, ce qui supprimerait la pratique actuelle des prestations dont la durée varie en fonction du nombre de semaines de travail et du taux de chômage régional;

— que soit étudiée, au cours de la période de transition, la possibilité de porter le montant des prestations de 60 % (taux actuel) à 66,66 % de la rémunération assurable.

Cette nouvelle structure serait progressivement mise en place sur une période de quatre ou cinq ans. L'un des moyens d'annualiser progressivement le régime serait d'accroître la période de rémunération servant au calcul des prestations en quatre temps. Au cours de la première étape, cette période serait de 13 semaines, au cours de la deuxième, de 26 semaines, au cours de la troisième, de 39 semaines et au cours de la quatrième, de 52 semaines. À chaque étape, les prestations seraient calculées d'après la moyenne de la rémunération hebdomadaire établie pour la période indiquée, mais leur paiement serait étalé sur 50 semaines. La mise en application complète de ce nouveau régime devrait pouvoir se faire en cinq ans.

De façon générale, le remplacement du régime actuel sans les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional par un régime annualisé signifiera des prestations accrues pour les travailleurs ayant connu de longues périodes d'activité et qui sont en chômage pendant une année ou plus, et une réduction des prestations pour les travailleurs saisonniers et ceux dont les périodes d'activité sont courtes. Nous exposons les répercussions de ces changements dans les pages qui suivent.

Le Compte cumulatif d'emploi

L'annualisation permettrait à l'assurance-chômage de mettre l'accent sur ceux qui travaillent toute l'année. Toutefois, on reconnaît qu'une année de prestations pourrait bien s'avérer insuffisante, compte tenu de la nécessité pour les travailleurs de s'adapter fréquemment à l'évolution de la situation économique. Le cas des travailleurs âgés qui sont trop jeunes pour toucher une pension, mais qui ne peuvent trouver du travail parce que de nombreux employeurs les considèrent trop vieux pour exercer un emploi mérite une attention particulière. Nous proposons de créer un Compte cumulatif d'emploi pour les aider.

«Les gens âgés qui sont victimes de fermetures d'entreprises, de mises à pied massives, ça passe aussi par la formation professionnelle. On pourrait énumérer l'ensemble des clientèles auxquelles cela s'adresse, mais ce sont les clientèles les plus démunies, les plus défavorisées. . . Il y a là un problème de révision des programmes [. . .] qui ne sont plus, selon la critique, assez largement répandus, [qui] ne répondent plus suffisamment aux besoins.» (Centrale de l'enseignement du Québec, audiences de Montréal)

Le Compte cumulatif d'emploi accroîtrait les prestations des travailleurs qui ont beaucoup d'années de service. Il permettrait aux cotisants de longue date d'accumuler des droits ou des crédits dans un compte à la manière d'une police d'assurance-automobile assortie de primes au conducteur qui conduit prudemment. Plus précisément, le Compte cumulatif d'emploi comporterait deux prestations hebdomadaires pour chaque année complète de travail. Les droits ou crédits s'accumuleraient lentement, et ne seraient utilisables qu'après environ 30 années de travail. Une année complète de travail représenterait 2 080 heures. Les travailleurs qui en un an auraient accumulé un nombre d'heures inférieur à ce chiffre se verraient octroyer des droits ou crédits au prorata de ce nombre d'heures.

Voici à quoi pourraient servir les crédits du Compte cumulatif d'emploi :

— Aider les travailleurs qui sont victimes d'une série de congédiements après avoir occupé un emploi stable pendant plusieurs années

chez le même employeur. Ces travailleurs pourraient choisir d'utiliser leur Compte cumulatif d'emploi pour compléter le montant de leurs prestations afin qu'elles correspondent à 66,66 % de leur rémunération hebdomadaire moyenne au cours des cinq années précédentes.

— Servir, dans les 13 semaines qui suivent un congédiement, à augmenter le montant de leurs prestations, jusqu'à concurrence de 80% de leur rémunération assurable antérieure, ou la durée des prestations afin de permettre aux travailleurs de suivre des cours de formation, de rattrapage ou de perfectionnement ou les aider à s'installer dans un endroit approuvé pour chercher un emploi ou pour se perfectionner.

De par sa nature, le Compte cumulatif d'emploi ne paierait de dividendes qu'après plusieurs années. Afin que les prestations soient utilisables immédiatement, on propose de les calculer à l'aide des registres du Régime des rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada qui remontent à 1966.

Les répercussions de la réforme

Il est maintenant possible de résumer les répercussions générales des changements proposés, lesquels ont été élaborés selon le principe que les dépenses totales demeureraient inchangées. Cela permet de comparer le système actuel et le système proposé à la capacité de chacun de répondre aux besoins actuels et à venir. Si nous modifions de fond en comble les dépenses totales, on risque de détourner l'attention de l'objectif principal de la révision en cours, à savoir s'assurer que les dépenses dans ce domaine permettent aux Canadiens de tirer *le plus d'avantages possibles de leur investissement.*

Les commissaires ont convenu et répété à maintes reprises au cours des audiences que la Commission d'enquête devait éviter de se transformer en un groupe de pression revendiquant une réduction ou une augmentation des dépenses publiques dans ce domaine. La Commission s'est plutôt attachée à trouver des moyens de garantir que les sommes actuellement consacrées à l'assurance-chômage et aux autres programmes connexes soient dépensées de façon plus judicieuse et réparties plus équitablement.

Les recommandations du présent rapport, prises dans leur ensemble, représentent un changement radical d'orientation dans la façon de résoudre les problèmes du chômage. Ces recommandations se fondent sur le principe que le Canada doit investir dans ses ressources humaines et libérer des fonds à cette fin. En ce qui concerne l'assurance-chômage la nouvelle approche permettra au régime de retrouver son équité, son intégrité, sa clarté et sa simplicité administrative. En outre, elle offrira de meilleurs encouragements à travailler et assurera une protection plus globale. Il est vrai que certaines catégories de prestataires recevront des prestations moins élevées, mais cette réduction ne peut être considérée comme une perte que si l'on suppose que l'assurance-chômage est le seul moyen d'aider les chômeurs.

Les diverses politiques concernant les ressources humaines déjà décrites et, surtout, les initiatives proposées dans le domaine du développement économique régional et communautaire, de l'éducation, de la formation et du supplément de revenu pourraient facilement coûter plus cher, au total, que les économies résultant d'une réforme de l'assurance-chômage. Les avantages qu'elles présentent pour les particuliers et pour les provinces sont tout aussi tangibles et beaucoup plus durables que les prestations d'assurance-chômage. Le présent rapport n'examine aucunement la façon dont pourraient être combinés tous les programmes que les gouvernements pourraient décider d'offrir. Il ne fait que souligner l'importance de ces programmes et des ressources financières qui pourraient être libérées par suite de la modification du Régime actuel d'assurance-chômage.

L'une des raisons pour lesquelles aucune recommandation précise n'a été faite, c'est que les meilleures solutions aux problèmes du chômage sont plus susceptibles d'être trouvées à l'échelle locale ou provinciale qu'à l'échelle nationale. Cela signifie qu'il faut faire preuve d'une plus grande souplesse dans la façon de répartir les fonds aux diverses initiatives de mise en valeur des ressources humaines. Dans une région, le supplément de revenu peut être la meilleure solution, tandis que dans une autre, le développement économique communautaire sera préférable. De plus, la pertinence de chacun des éléments en cause peut varier avec le temps. C'est pourquoi le présent rapport ne fournit pas tous les détails au sujet de chacun des programmes. Ces détails devront être arrêtés au cours de négociations fédérales-provinciales sur une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines.

Ainsi, les économies provinciales continueront de recevoir les mêmes sommes que dans le cadre du régime actuel, mais la majeure partie des fonds prendra la forme de transferts aux fins du supplément de revenu, du développement économique communautaire et de la formation, plutôt que de transferts à des particuliers comme dans le cas des prestations actuelles de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Les dépenses des gouvernements provinciaux au titre de l'aide sociale augmenteront en moyenne de 5 % sur une période d'au moins 5 ans. Toutefois, l'adoption d'un régime de supplément du revenu compensera largement cette augmentation.

À cet égard, le rapport en arrive à une conclusion très énergique, à savoir que l'assurance-chômage ne devra plus servir de supplément du revenu puisque les besoins des chômeurs et, d'ailleurs, de l'économie toute entière sont beaucoup plus fondamentaux. Les chômeurs ont besoin d'un emploi; il leur faut une aide financière, des qualifications et un plus grand choix d'emplois. Combler ces besoins est un meilleur investissement que de maintenir les dépenses actuelles au titre du soutien du revenu.

Comme le montre le tableau 4, la formule d'annualisation réduit considérablement les prestations de ceux qui n'ont accumulé que quelques semaines d'emploi assurables et permet à ceux qui ont travaillé toute l'année de recevoir des prestations plus élevées.

Tableau 4

Répercussions de l'annualisation selon les semaines d'emploi assurables

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestataires	Régime actuel	Annualisation	
		Prestations (en millions de dollars)	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Moins de 20	419 000	2 000	580	– 71%
20 à 29	573 000	2 500	1 250	– 50%
30 à 39	333 000	1 210	870	– 28%
40 à 49	324 000	1 180	1 120	– 5%
50 et plus	434 000	2 070	2 260	+9%
Total	2 084 000	8 970	6 090	– 32%

Note : Ce tableaux ne porte que sur les prestations ordinaires. Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G.

Tableau 5

Répercussions de l'annualisation selon la durée du chômage

Durée du chômage (en semaines)	Nombre de prestataires actuels	Régime actuel	Annualisation	
		Prestations (en millions (de dollars)	Prestations (en millions (de dollars)	Variation
1 à 10	367 000	260	200	– 23%
11 à 20	359 000	830	590	– 29%
21 à 30	362 000	1 440	920	– 36%
31 à 40	350 000	2 030	1 160	– 43%
41 et plus	524 000	4 410	3 210	– 27%
Total	2 084 000[a]	8 970	6 090	– 32%

a Inclut les demandes de ceux qui ne se sont pas prévalus des prestations.

Note : Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires. Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G.

Tableau 6

Répercussions de l'annualisation par province

	Nombre de prestataires actuels	Régime actuel	Annualisation	
		Prestations (en millions de dollars)	Prestations (en millions (de dollars)	Variation
Terre-Neuve	91 000	460	220	– 52%
Île-du-Prince-Édouard	17 000	90	40	– 56%
Nouvelle-Écosse	83 000	380	240	– 37%
Nouveau-Brunswick	91 000	470	240	– 49%
Québec	628 000	2 890	1 890	– 35%
Ontario	616 000	2 160	1 620	– 25%
Manitoba	68 000	270	200	– 26%
Saskatchewan	55 000	220	160	– 27%
Alberta	177 000	740	570	– 23%
Colombie-Britannique	252 000	1 260	890	– 29%
Total	2 084 000	8 970	6 090	– 1%

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires. Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements voir l'annexe G.

Tableau 7
Recettes et dépenses selon le régime actuel et après la mise en œuvre intégrale du régime proposé
(en millions de dollars de 1985)

	Régime actuel					Après la mise en œuvre intégrale des changements
	Compte d'assurance-chômage		Recettes générales			Compte d'assurance-chômage
Dépenses du régime						
Prestations ordinaires	6 170		–			–
P.p.t.c.r.[a]	–		2 800			–
Rémunération annualisée	–		–			6 090
Prestations de maladie	221		–			221
Prestations de maternité	437		–			437
Travail partagé (article 37)	13		12			25[b]
Prestations de retraite	22		–			–
Dispositions relatives à la pension	–		–			100[c]
Prestations de pêcheur	–		180			–
Création d'emplois (article 38)	71		62			–
Formation (article 39)	126		109			
Compte cumulatif d'emploi	–		–			700[d]
Protection accrue des travailleurs à temps partiel	–		–			100[e]
Dépenses extérieures au régime						
Frais d'administration	1 000		–			1 000[f]
Intérêts	500		–			500
Total	8 560	+	3 163	=	11 723	9 173

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
b Le travail partagé serait entièrement financé à l'aide des cotisations.
c Économies réalisées grâce aux modifications entrées en vigueur en janvier 1986. Ce montant surestime donc le coût des changements proposés.
d Le coût de cette proposition est nécessairement imprécis. Ce montant de 700 millions se fonde sur l'hypothèse que 70% des chômeurs de plus de 55 ans recevraient des prestations supplémentaires de 15 000 $ pendant toute l'année.
e Cette estimation suppose que les travailleurs à temps partiel (entre 8 et 14 heures de travail) connaissent le même taux de chômage et ont la même rémunération assurable que les autres travailleurs, si bien que le coût de cette initiative représente 1,2% du coût du programme.
f Ce chiffre exclut les réductions qui découleraient des changements proposés.
Source : ***Bulletin statistique annuel***, Emploi et Immigration Canada, juin 1986, et estimation effectuée par le personnel de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

La conversion à un régime annualisé se traduit, sur 40 semaines, par une réduction progressive des prestations au fur et à mesure que se prolonge la période de chômage. Au-delà de cette période, les prestations sont réduites d'un pourcentage moindre, comme l'indique le tableau 5. Ainsi, un régime annualisé serait moins sévère pour les personnes qui n'ont pas été longtemps en chômage et pour celles qui ont été en chômage pendant une période prolongée.

Le tableau 6 explique de quelle façon l'annualisation influera sur les revenus des provinces. Le Québec et les provinces de l'Atlantique subiront des pertes supérieures à la moyenne, tandis que ce sera le contraire dans les autres provinces. Dans l'un et l'autre cas, le montant «économisé» sera offert à chaque province pour financer d'autres programmes déterminés par le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux.

Les répercussions financières globales des changements sont résumées au tableau 7. Les dépenses au titre de l'assurance-chômage s'établissaient à près de 12 milliards de dollars en 1985. L'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, l'adoption de la formule d'annualisation et la création d'un Compte cumulatif d'emploi permettront de disposer d'un peu plus de 2,5 milliards de dollars pour financer toutes les initiatives prévues dans le cadre de la stratégie que l'on propose pour la mise en valeur des ressources humaines. À cette somme viendront s'ajouter quelque 570 millions de dollars venant des programmes actuels de création d'emplois à court terme. Le montant total des fonds disponibles sera donc d'environ 3,1 milliards de dollars.

Michael Broadhurst, gérant d'hôtel, Calgary

Monsieur Broadhurst reprend ici bon nombre des remarques faites par d'autres employeurs lors de nos audiences.

Ce que j'ai à dire au sujet de l'assurance-chômage est le fruit de nombreuses années d'expérience dans l'hôtellerie au Canada, mais je tiens à souligner que c'est une opinion personnelle.

Depuis deux ans et demi, je gère un hôtel de luxe de 400 chambres dans le centre-ville de Calgary. Comme notre clientèle est composée de gens d'affaires, c'est au printemps et à l'automne que nous sommes le plus occupés, encore que nous ne manquions pas d'ouvrage en été grâce au Stampede.

Les opinions bien arrêtées que j'ai à propos de l'assurance-chômage résultent de ce qui peut arriver après l'embauche. Des employés sont venus voir mon gérant du personnel pour lui dire qu'ils voulaient s'en aller et ont demandé d'être licenciés afin de pouvoir retirer de l'assurance-chômage. Après qu'un employé vous a fait une déclaration de ce genre, vous vous demandez sérieusement si son travail est aussi satisfaisant qu'il devrait l'être, de sorte que certains gérants considèrent qu'il est préférable de leur rendre ce service, mais pas moi. . . Je dis qu'il s'agit là de mon argent à moi. Ce n'est pas le gouvernement qui finance l'assurance-chômage, mais les travailleurs canadiens.

Je ne veux pas qu'on abolisse l'assurance-chômage. Je pense que c'est un bon régime pour les gens qui ont perdu leur emploi et qui ont besoin d'aide jusqu'à ce qu'ils retrouvent du travail. Par contre, je ne crois pas qu'on devrait laisser des gens malhonnêtes vivre au crochet des autres aussi longtemps qu'ils le peuvent. Les agents de la Commission d'assurance-chômage devraient être plus sévères dans l'application du règlement. Même s'il en coûte un peu plus cher pour surveiller le système de plus près, à la longue on y gagnerait si cela dissuadait les gens de toucher de l'assurance-chômage lorsqu'ils n'y ont pas droit.

L'assurance-chômage devrait être un parapluie qui protège les gens contre des situations extrêmes, et non une vaste tente où tout le monde peut s'abriter. Les gens qui sont sans travail ne devraient pas pouvoir se permettre de refuser un emploi simplement parce qu'il ne correspond pas tout à fait à leurs qualifications. Je me suis retrouvé moi aussi sans travail et je suis profondément convaincu qu'on doit prendre l'emploi qui vous est offert, quel qu'il soit, quitte à chercher quelque chose de mieux ensuite. J'estime que l'assurance-chômage fonctionnerait sans doute mieux comme régime de supplément du revenu et que les prestations pourraient porter le salaire au niveau de la rémunération antérieure au lieu de s'arrêter dès qu'on obtient un emploi quelconque. Cela encouragerait les gens à chercher du travail au lieu de rester à ne rien faire aussi longtemps qu'ils le peuvent.

Je pense que ce serait une bonne idée si le gouvernement envoyait un état de compte du Régime d'assurance-chômage à tout le monde au moment des impôts. Les gens pourraient ainsi constater l'ampleur du déficit et ils comprendraient que l'assurance-chômage, c'est à eux, car

ce sont eux qui la payent. Si les gens comprenaient davantage que l'assurance-chômage leur appartient, ils ne toléreraient pas les fraudes, ils n'admettraient pas que certains s'accrochent à l'assurance-chômage au lieu de chercher du travail. L'assurance-chômage ne favorise pas de bonnes habitudes de travail. Les gens quittent leur emploi lorsque celui-ci leur déplaît et renoncent à chercher du travail quand les emplois sont difficiles à trouver parce qu'il est plus facile de retirer de l'assurance-chômage.

Si les gens veulent rester dans une localité où il n'y a pas d'emplois et pas d'industries, ils ne devraient pas s'attendre à ce que les Canadiens leur payent ce luxe. Car c'est un luxe que de vivre là où on ne peut pas subvenir à ses propres besoins. Je sais que c'est dur de quitter son chez-soi. Mais s'il n'y a ni travail ni argent là où vous vous trouvez, il faut déménager à un endroit qui vous offre du travail et de l'argent. C'est comme ça que ça se passe partout dans le monde – les gens quittent les pays pauvres pour aller là où les chances sont meilleures. C'est comme ça que le Canada s'est fait – il a été bâti par des immigrants qui ont travaillé d'arrache-pied pour avoir une vie meilleure que celle qu'ils avaient laissée derrière eux.

Le lecteur est prié de se reporter à la fin de ce résumé pour prendre connaissance des recommandations concernant le traitement de l'indemnité de congés payés, de l'indemnité de départ et des autres paiements forfaitaires, ainsi que des recommandations concernant le traitement de la rémunération reçue en période de prestations, l'admissibilité des prestataires impliqués dans des conflits collectifs, les pénalités en cas de départ volontaire et la nécessité, pour les prestataires, de demeurer disponibles et de chercher activement un nouvel emploi.

Les pensions

Étant donné que le traitement des pensions a suscité beaucoup de commentaires d'intérêt dans les mémoires à la Commission, cette question fera l'objet d'une discussion plus approfondie. La rapidité avec laquelle évolue la question de la retraite et la politique en cette matière a influé sur l'élaboration des recommandations concernant le traitement des rentes par l'assurance-chômage. La Charte canadienne des droits et libertés interdit toute discrimination fondée sur l'âge. Il se pourrait donc que la retraite obligatoire à 65 ans ne soit plus exigée. Le rajustement, selon des calculs actuariels, des prestations versées aux personnes qui désirent prendre une retraite anticipée ou tardive a déjà cours dans les secteurs public et privé. En conséquence, se retirer de la population active et recevoir une pension ne seront plus nécessairement synonymes. À cet égard, les régimes de pension des militaires et des policiers montreront vraisemblablement l'exemple.

Lorsqu'on étudie la question de la pension, il y a lieu de tenir compte des points suivants :

— Le Régime d'assurance-chômage n'est pas un régime de retraite. Sa principale fonction est d'assurer une protection contre un arrêt de rémunération. En conséquence, ne devraient avoir droit aux prestations que les membres de la population active. Les personnes qui ont pris leur retraite et qui ne font plus partie de la population active ne devraient pas être assurées.

— Ce n'est pas parce qu'une personne touche une pension que l'on peut conclure qu'elle s'est retirée de la population active. Par conséquent, les prestations d'assurance-chômage ne devraient pas lui être refusées d'office.

— Par suite des modifications apportées au Régime des rentes du Québec, au Régime de pensions du Canada et aux régimes de pensions privées, il est de plus en plus fréquent pour des travailleurs de toucher une pension et de faire encore partie de la population active.

« Afin de créer plus d'emplois, nous devons envisager la réduction de l'âge de la retraite à, disons, 55 ans, et transférer certains des coûts du Régime d'assurance-chômage au Régime de pensions du Canada ou bien à d'autres régimes de retraite de façon qu'il n'y ait aucune pénalité en cas de retraite anticipée. » (Chambre de commerce de Corner Brook, mémoire)

— Avec des dispositions plus souples, les personnes qui choisiront de prendre leur retraite avant 65 ans pourront recevoir une pension dont le montant aura été réduit selon des calculs actuariels. Toutefois, s'il leur était possible de retirer des prestations d'assurance-chômage durant une année plutôt que de toucher immédiatement leur pension, elles pourraient recevoir une pension un peu plus élevée pendant le reste de leurs jours. Il serait donc avantageux pour elles d'avoir recours à des prestations d'assurance-chômage à titre de revenu pour leur première année de retraite. Ceci entraînerait des dépenses supplémentaires d'environ un milliard de dollars par année pour le Régime d'assurance-chômage.

— Contrairement aux autres indemnités également versées à la cessation d'emploi, comme l'indemnité de congés payés et l'indemnité de départ, les pensions sont payées de façon continue et peuvent être considérées comme une rémunération différée.

«Nous trouvons cela tout à fait discriminatoire. Le pensionné a, dans le cadre d'un régime collectif ou à titre individuel, cotisé pour plus tard. C'est comme déposer de l'argent à la banque. Le fait que cela lui nuise est non seulement insultant, mais nettement inéquitable. Ce dont nous avons le moins besoin en ces temps de chômage élevé, c'est de retarder le départ à la retraite de milliers de travailleurs.» (Syndicats des travailleurs des mines et des fonderies de Sudbury, local 598, audiences de Sudbury)

Aux termes du régime actuel, le paiement des cotisations et le versement des prestations cessent lorsqu'est versée la prestation de retraite forfaitaire représentant trois semaines de prestations. De plus, depuis le 5 janvier 1986, la pension prend valeur de rémunération. En conséquence, de nombreuses personnes, notamment les militaires et les policiers, qui doivent abandonner leur première carrière relativement tôt et qui reçoivent une pension, doivent continuer de payer des cotisations s'ils ont un deuxième emploi, même si les prestations d'assurance-chômage auxquelles ces personnes pourraient avoir droit ultérieurement risquent d'être minimes, voire inexistantes parce que leur pension serait considérée comme une rémunération. Étant donné que l'âge ne déterminera plus le moment de la retraite et que les régimes de pension seront de plus en plus accommodants, il est probable que de plus en plus de personnes se trouveront dans cette situation à l'avenir. Il faut donc régler le problème en trouvant un moyen qui permettra au Régime d'assurance-chômage de traiter équitablement la pension.

Dans la solution proposée, la pension est traitée de deux façons différentes. La première s'applique dans le cas où le retraité est en chômage au moment où il demande de recevoir sa pension. Ainsi, une personne qui a servi dans les Forces armées et qui se trouve en chômage immédiatement après son départ verrait sa pension traitée de la même manière qu'un revenu, comme c'est le cas actuellement. La deuxième méthode s'appliquerait si le retraité devenait chômeur après avoir entrepris une deuxième carrière. Le montant des cotisations et celui des prestations seraient déterminés en fonction de la rémunération assurable moins le montant de la rente. En conséquence, pour les périodes de chômage ultérieures, la rémunération assurable correspondrait à la différence entre le montant de la pension et soit la nouvelle rémunération, soit le maximum de la rémunération assurable, la somme inférieure étant retenue. Nous proposons que ces changements entrent en vigueur en 1989.

À l'heure actuelle, les pensions de la Sécurité de la vieillesse sont payables inconditionnellement à l'âge de 65 ans, que le bénéficiaire continue ou non d'exercer une activité professionnelle. La limite d'âge pour être admissible au Régime d'assurance-chômage et au Régime de la Sécurité de la vieillesse doit être étudiée comme une seule et même question puisque les deux régimes sont des éléments du système de sécurité sociale et doivent, à ce titre, être coordonnés. En conséquence, la limite d'âge de 65 ans au-delà de laquelle une personne n'est plus protégée par le Régime d'assurance-chômage devrait être supprimée en même temps que devrait être modifiée la limite d'âge fixée pour le versement des pensions du Régime de la Sécurité de la vieillesse.

Le travailleur autonome : un cas spécial

De plus en plus de Canadiens, poussés par leur imagination et leur dynamisme ou encore déçus de ce qu'offre le marché du travail, créent leur propre emploi : 10 % des travailleurs canadiens – soit 1,2 million de personnes – travaillent actuellement à leur compte. Depuis 1976, le nombre de travailleurs autonomes a augmenté de 27 % tandis que le nombre total de personnes employées s'est accru de 19 %. Les travailleurs autonomes risquent aussi de perdre leur gagne-pain et comprennent mal pourquoi ils n'ont pas droit à l'assurance-chômage. Ils ont réclamé avec insistance le droit de bénéficier de cette protection.

«Si les principes d'assurance sont appliqués, les travailleurs autonomes ne peuvent pas être protégés, puisque leur chômage dépend presque entièrement d'eux.» (Institut canadien des actuaires, audiences de Toronto)

L'opinion d'un camionneur

Extrait d'une lettre adressée à la Commission d'enquête par Lee Silliker, président de l'Association des camionneurs du comté de Northumberland

Le camionneur devrait avoir les mêmes droits que n'importe qui d'autre sur le marché du travail aujourd'hui. Il entretient une relation employeur-employé puisqu'il doit être embauché, qu'il doit obéir aux ordres de son supérieur et qu'il peut être congédié à n'importe quel moment.

En tant que camionneur indépendant travaillant au Nouveau-Brunswick, je sais très bien que je dois conserver, pour vivre, 30 % de mon revenu brut. Je vous demande de faire pression pour que la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifiée de façon à ce qu'au moins 30 % du revenu des camionneurs soit considéré comme salaire de base aux fins de l'assurance-chômage, du Régime des pensions du Canada et de l'impôt sur le revenu. Ainsi, tous auront une part juste et équitable, et le camionneur et sa famille pourront compter sur une source de revenu en cas de besoin.

Pour faire vivre sa famille, le camionneur doit se procurer un véhicule qui peut coûter jusqu'à 100 000 $. Il doit parfois surmonter de graves difficultés, trouver du travail, payer un impôt sur les surplus de bénéfices et respecter toutes les lois des diverses régions du pays. Le plus important est de trouver quelqu'un pour qui travailler. Il peut arriver qu'un camionneur se trouve privé de revenu pendant une partie de l'année.

S'il avait choisi d'être pêcheur, agriculteur ou travailleur forestier, il aurait droit aux prestations d'assurance-chômage. Parce qu'il a choisi d'être camionneur, il en est privé.

Nous sommes cependant d'avis que le risque que présente le travailleur autonome est incompatible avec les principes du Régime d'assurance-chômage, car ce travailleur peut décider de s'arrêter de travailler quand il veut. Pour minimiser ce risque, il faut répondre aux besoins des travailleurs autonomes par un mécanisme autre que celui de l'assurance-chômage. Le régime de supplément du revenu que nous avons proposé répondrait peut-être davantage aux besoins de certains travailleurs autonomes qui ont présenté des mémoires à cette Commission.

Les pêcheurs et l'assurance-chômage

Les pêcheurs indépendants ont obtenu la protection du Régime d'assurance-chômage en 1957. On voulait offrir un revenu d'appoint aux pêcheurs indépendants qui travaillaient dans l'industrie de la pêche côtière, notamment sur la côte Atlantique, ainsi qu'aux nombreuses collectivités côtières dont la survie dépend de la pêche. Nombreux sont les facteurs qui peuvent influer sur le niveau et la stabilité du revenu des pêcheurs : les conditions géographiques et climatiques, la variété et la valeur des espèces de poisson, les conditions du marché et les frais d'exploitation. Pour certaines espèces, il y a trop de pêcheurs avec trop de bateaux et trop peu de poisson.

Les pêcheurs indépendants ont droit à cinq semaines de prestations pour chaque tranche de six semaines d'emploi assurables. La semaine d'emploi assurable est déterminée à partir de la valeur nette des prises d'une semaine, c'est-à-dire la valeur brute moins les frais d'exploitation qui sont habituellement de l'ordre de 25 %. Si la valeur nette des prises d'une semaine est inférieure au minimum requis (99 $), la semaine n'est pas considérée comme assurable. Ainsi, un pêcheur de la région de l'Atlantique peut, pour des raisons indépendantes de sa volonté, pêcher pendant six mois sans accumuler les dix semaines d'emploi assurables requises pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage.

De l'avis des divers groupes intéressés, les problèmes que soulèvent les prestations de pêcheur tiennent en grande partie à la nature même du régime, à sa complexité administrative, à son incapacité de satisfaire aux besoins des pêcheurs et aux difficultés qu'il impose aux entreprises de traitement du poisson qui ont besoin d'une plus grande quantité de poisson vers la fin de la saison de pêche.

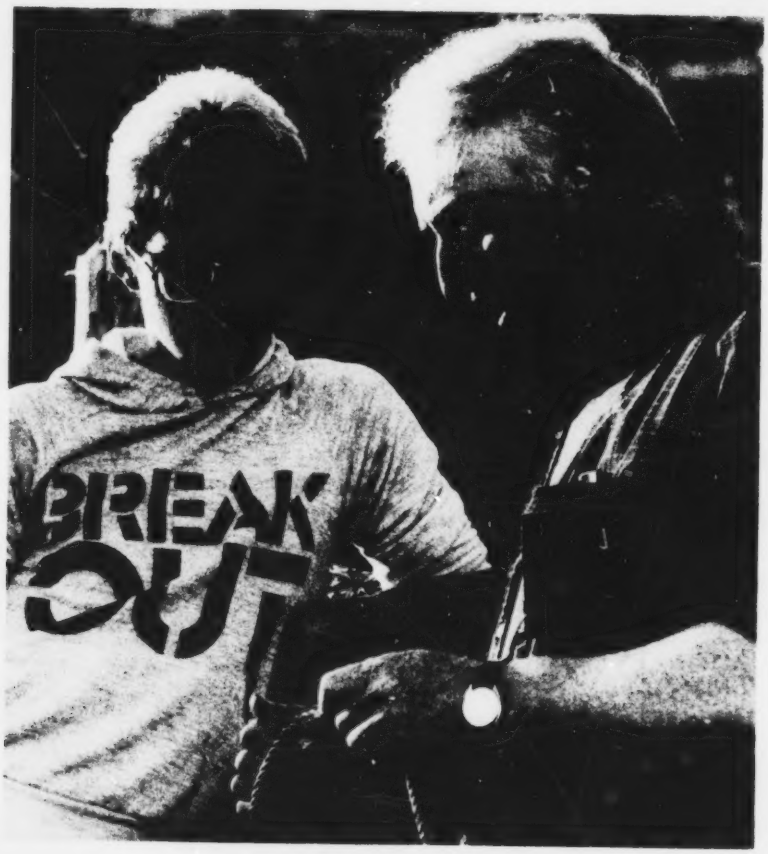
«Ne serait-il pas utile de préciser d'abord quels effets l'assurance-chômage a, à long terme, sur l'industrie de la pêche? Premièrement, s'ils n'avaient pas droit à l'assurance-chômage, un grand nombre de pêcheurs chercheraient un emploi plus lucratif ailleurs. Les revenus de la pêche doivent donc être répartis entre un plus grand nombre et en sont réduits d'autant pour chacun. Deuxièmement, le versement de prestations de prolongation relativement généreuses aux travailleurs de l'industrie de transformation du poisson contribue à maintenir un plus gros bassin de main-d'œuvre pour cette industrie. Troisièmement, la combinaison des prestations de pêcheur et des prestations de prolongation n'encourage pas les travailleurs à quitter les provinces de l'Atlantique, ce qui contribue à maintenir leur revenu en dessous de la moyenne nationale. Quatrièmement, l'admissibilité à ces prestations ne favorise pas la restructuration interne de l'économie des provinces de l'Atlantique; elle empêche donc cette économie d'être plus dynamique et plus productive et entrave l'élévation du niveau de vie dans ces provinces.» (Conseil des pêches du Canada, mémoire)

L'assurance-chômage a été offerte aux pêcheurs autonomes non à titre d'assurance sociale mais comme moyen d'obtenir un supplément de revenu. Et malgré tout, le régime n'a pas su venir en aide à ceux à qui il était destiné – c'est-à-dire aux pêcheurs à faible revenu qui en avaient le plus besoin et aux localités où ils demeurent. Il est évident que l'assurance-chômage n'est pas un bon moyen de fournir un supplément de revenu et que le régime des prestations de pêcheur devrait être aboli progressivement.

Cette Commission d'enquête n'est pas la première à arriver à cette conclusion. De nombreuses études ont porté sur les prestations de pêcheur et ont recommandé que le régime d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs soit remplacé par un système plus adéquat d'aide aux pêcheurs. Bien entendu, l'élimination du régime actuel causera de graves difficultés aux pêcheurs si l'on n'a pas, au préalable, adopté et mis en place un nouveau régime. En conséquence, nous recommandons l'élimination progressive, sur une période de cinq ans, des prestations du régime spécial d'assurance-chômage pour les pêcheurs, et nous recommandons que les gouvernements concernés adoptent un système qui réponde mieux aux besoins des pêcheurs autonomes et à ceux des autres travailleurs dont le revenu n'est pas suffisant. En fin de compte, il nous faut une bonne politique des pêches, un vrai régime de supplément du revenu et une stratégie de développement régional et communautaire à longue échéance.

«Si vous deviez recommander que les pêcheurs ou certaines catégories de pêcheurs n'aient plus droit aux prestations d'assurance-chômage, il faudrait que ce soit à condition qu'un autre programme soit mis en œuvre pour remplacer le régime actuel.» (Gouvernement du Nouveau-Brunswick, audiences de Fredericton)

M. James Corcoran, pêcheur, St-Mary's, Terre-Neuve



Monsieur Corcoran décrit l'incertitude et le danger qui caractérisent la vie des pêcheurs et souligne que ces gens devraient pouvoir compter sur d'autres sources de revenu lorsqu'il leur est impossible de gagner leur vie en mer.

J'ai fait du huit à quatre dans une usine. On fait partie d'une équipe, on fait son travail, c'est simple. La pêche, c'est pas tout à fait ça.

Si tu veux vivre de la pêche, tu passes le plus de temps possible en mer. Je trouve ça normal de me lever à deux heures du matin et de ne rentrer que la nuit suivante ou celle d'après. Au large, le danger te guette... Il y a la glace, les conditions atmosphériques qui peuvent changer d'une heure à l'autre... et des vents qui peuvent aller jusqu'à 25, 30 nœuds, rendant la pêche quasiment impossible.

L'autre jour, un bateau en bois de 55 pieds n'est pas rentré. Heureusement, les gars ont été secourus par un chalutier et conduits en hélicoptère à St. John's.

Il y a différentes sortes de pêche. La pêche à l'année en haute mer; la pêche entre deux eaux où la saison dure de six à sept mois; la pêche côtière, ce qui est mon cas. À la fin des années 1970, la saison durait en moyenne dix mois parce que les conditions atmosphériques étaient bonnes et il n'y a pas eu de glace. Cette année, toutefois, j'ai rangé mes lignes au bout de cinq semaines. Le poisson était là cinq semaines, puis l'eau s'est refroidie... Quoiqu'il en soit, ma saison était de cinq semaines, c'est tout.

Il y a des moments où je voudrais ne pas dépendre de l'assurance-chômage, travailler à l'année longue. Je serais ravi si je pouvais quitter

mon bateau et travailler à autre chose. D'après moi, la plupart des pêcheurs le souhaiteraient aussi.

On pourrait utiliser, chaque année, des agrès de pêche d'une valeur de 10 000 à 20 000 $, mais il nous est impossible d'y consacrer une telle somme vu le peu qu'on gagne. Ainsi la plupart d'entre nous dépendent de ceux qui achètent notre poisson pour nous procurer le carburant et les engins de pêche que nous payons donc à même ce que nous recevons pour notre prise. Nos clients, eux, comptent sur nous pour que nous prenions du poisson. . . C'est peut-être pas une relation habituelle, mais certainement une relation d'employé à employeur, étant donné que l'un dépend de l'autre.

Quand tu travailles toujours dix semaines par année, tu n'as pas de problèmes avec l'assurance-chômage, ça fonctionne comme une horloge. Mais pour vous donner un exemple. . . qui prouve qu'il n'y a pas de rose sans épines. . . Ceux qui t'achètent ton poisson te délivrent une fiche de cessation d'emploi. L'an dernier, ils ont oublié d'inscrire mon numéro d'assurance sociale. J'ai attendu avec beaucoup de patience, mais comme à la fin de novembre je n'avais pas encore de nouvelles, je suis allé au bureau de St. John's, pour mettre les choses au clair. J'étais depuis une heure dans la salle d'attente, je poireautais, je regardais les gens boire du café, je faisais les cent pas. Finalement, j'ai été accueilli par une dame. Nous avons passé en revue l'affaire. . . comment je remplissais les conditions requises. . . 22 semaines de rémunération assurable. . . tout allait bien. Toutefois, pour une raison que j'ignore, mon numéro d'assurance sociale n'était pas sur la fiche, «Pas de problème, je vous le donne», lui ai-je dit. «Non, monsieur, il doit être inscrit par votre employeur», a-t-elle répliqué. «Bon sang, ça prendra des semaines! Regardez plutôt mon dossier de l'an dernier.» «Oh non, monsieur, ça ne marche pas. Si votre numéro d'assurance sociale n'est pas sur la fiche, nous ne pouvons pas donner suite à votre demande.» Là-dessus, je me suis choqué, mais ça n'a probablement pas aidé les choses parce que j'ai dû attendre encore quatre ou cinq semaines avant que ma demande soit réglée.

Malgré tout, je ne voudrais pas, en tant que pêcheur, être régi par un programme distinct. La plupart de nos prises sont écoulées sur le marché des États-Unis. À un moment donné, les pêcheurs et les politiciens américains soupçonnaient l'assurance-chômage d'être une forme de subvention versée aux pêcheurs canadiens et demandaient, en guise de compensation, que les droits de douane soient accrus de 20 à 30 %. Après enquête, ils en sont arrivés à la conclusion qu'il ne s'agissait pas de subventions, en raison du caractère universel du régime. Donc, si un bureaucrate décide de mettre en œuvre un programme différent, il nuira à toute l'industrie de la pêche de l'Est du Canada qui comprend non seulement les pêcheurs, mais aussi les travailleurs des usines de transformation du poisson et des entreprises de sous-produits. Autrement dit, l'avenir de chaque collectivité, ville et village de l'Est du Canada sera compromis.

Les pêcheurs devraient avoir droit à l'assurance-chômage tout comme n'importe qui d'autre. Il faudrait que nous soyons traités comme les autres travailleurs. . . mais, et qui sait pourquoi. . . tel n'est pas le cas. Nous ne retirons pas de prestations d'assurance-chômage avant la fin du mois d'octobre et y perdons automatiquement droit dès le 15 mai, même s'il y a encore de la glace partout. On devrait nous traiter de la même façon que les autres catégories de travailleurs. Nous vivons tout de même dans une démocratie.

L'assurance-chômage est très utile, mais les gens ne devraient pas en dépendre. En fait, c'est à ça que nous allons aboutir. Il devrait y avoir de meilleures solutions pour l'avenir de nos enfants. À présent, quand nous avons besoin de quelque chose – que ce soit des boîtes en carton ou des

matelas – nous devons l'importer d'une autre province ou d'un autre pays. Si je voulais me procurer des moules, il me faudrait probablement acheter une boîte provenant du Danemark. Et pourtant nos côtes en dégorgent, mais personne n'a songé à exploiter cette richesse.

Vous savez, j'ai quitté Terre-Neuve en 1960. J'ai travaillé et voyagé partout au Canada. Pendant ce temps-là, je ne touchais pas de prestations d'assurance-chômage. J'ai fait toutes sortes de métiers. J'ai vécu sept ans à Toronto. Là, tous mes amis provenaient de l'Est du Canada et tous étaient partis de chez eux parce qu'ils ne pouvaient pas trouver du travail. Toutefois, aujourd'hui, je trouve qu'on ne devrait pas avoir à quitter Terre-Neuve, vu les ressources qu'on a. Je ne pense pas que je partirais, si c'était à refaire. Nous ne roulons pas en Cadillac, mais je suis sûr que nous pourrions survivre.

Comme les employeurs et les travailleurs versent des cotisations, ils se sentent naturellement propriétaires du régime et de son administration. La machine gouvernementale, cependant, n'est pas connue pour sa «facilité d'accès», et les opinions exprimées lors des audiences ont abondé en ce sens. Au début, il nous a semblé qu'il suffirait d'améliorer la qualité de l'administration et des services offerts pour régler les problèmes de l'assurance-chômage. Mais après un examen plus approfondi des causes de l'insatisfaction exprimée à l'égard de la bureaucratie, il est apparu que les fonctionnaires et les administrateurs n'étaient quelquefois que les boucs émissaires d'un régime trop complexe et trop mal conçu pour susciter autre chose que du mécontentement. En fait, le personnel des Centres d'emploi du Canada fait souvent preuve d'une patience et d'un dévouement impressionnants dans des situations exaspérantes et difficiles.

Deux problèmes sont à l'origine des difficultés actuelles d'application du régime. Premièrement, les services qui administrent l'assurance-chômage ne sont ni dirigés ni contrôlés par les cotisants. Les employeurs et les travailleurs sont considérés comme des groupes d'intérêts spéciaux, et non pas comme les propriétaires du régime. Deuxièmement, les responsabilités du gouvernement fédéral s'étendent à l'immigration, aux numéros d'assurance sociale, à la création d'emplois, à la formation et aux renseignements sur le marché du travail et débordent donc largement le cadre d'un fonctionnement efficace d'un régime d'assurance-chômage. En regroupant ces autres fonctions avec celle de l'assurance-chômage, on a créé un organisme trop complexe et trop difficile à gérer.

Nous proposons la création d'un nouvel organisme autonome, la Commission de l'assurance-chômage, chargé d'offrir les services d'assurance-chômage et d'emploi. Cette commission devrait être indépendante du gouvernement, car lorsque celui-ci intervient dans le fonctionnement d'un organisme, parce qu'il y est représenté ou qu'il lui verse des contributions, il exerce une influence prépondérante. Les principes de l'assurance-chômage, la structure des prestations et la procédure d'appel devraient être stipulés par la loi, mais celle-ci devrait laisser aux employeurs et aux travailleurs la latitude voulue pour apporter certaines modifications d'un commun accord. Et, ce qui est encore plus important, la nouvelle Commission de l'assurance-chômage devrait, dans le cadre de lignes directrices très générales, avoir le plus de latitude possible dans la gestion de ses affaires.

«Si une personne qui a payé ses primes d'assurance se faisait dire : "Nous avons eu beaucoup de demandes, nous sommes très occupés, nous avons accumulé du retard, j'en suis désolé; normalement, vous devriez recevoir votre argent en quatre semaines, mais, comme nous sommes occupés, cela va en prendre huit", je crois qu'elle congédierait l'employé, le tuerait, le saisirait à la gorge ou s'adresserait à une autre compagnie d'assurance.» (Services sociaux, Comté de Bruce, audiences de London)

«L'administration de l'assurance-chômage est un écheveau bureaucratique horrible, insondable et paperassier dans lequel travaillent des gratte-papier las, peu intéressés et peu sympathiques qui tirent de vagues instructions d'une montagne de règles, de listes et de procédures imprévisibles. Pour certaines personnes, l'obtention d'une première prestation est un exploit comparable à celui de convaincre l'Albanie de délivrer un visa touristique.» (Benetech Canada Inc., mémoire)

«Le système est tellement compliqué que l'on entend partout : "Si je ne pose pas la bonne question, je n'aurai pas la bonne réponse".» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

Les réformes que nous proposons d'apporter au Régime d'assurance-chômage permettront d'éliminer une grande partie de la complexité de la loi actuelle que les employeurs et les travailleurs ont dénoncée comme étant incompréhensible aux juristes, et à plus forte raison aux chômeurs et aux employeurs.

«S'agit-il d'une mise en disponibilité temporaire? Oui. Qu'est-ce qu'on lui verse et quand la lui verse-t-on? Il a touché par anticipation la rémunération de deux semaines de vacances. Cette rémunération est-elle assurable? Peut-être. Y a-t-il un jour férié dans la période? Oui. Est-il assurable? Peut-être. Quand? Disons que si les vacances normales tombent pendant une semaine normale, celles-ci comprenant selon la loi le samedi et le dimanche, peu importe, et que ces vacances ont été assurées, elles peuvent servir au calcul d'un complément, pourvu que la mise en disponibilité soit permanente et non temporaire [. . .] On en vient à se demander s'il faut porter un complet rose, un soulier bleu et l'autre rouge et faire face à l'est à 18 h pour avoir droit à de l'assurance-chômage.» (Association canadienne de la paye, audiences de Toronto)

Il est également ressorti des audiences publiques que le processus d'appel était insatisfaisant, moins par les décisions qui sont rendues que par la structure même du processus. Ce dernier se fonde essentiellement sur le principe de l'opposition des parties. Il n'est pas perçu comme étant indépendant du ministère; les règles normales de la preuve n'y sont pas toujours appliquées, et les responsables n'ont souvent pas la formation juridique nécessaire ni une connaissance approfondie du régime. Une réforme du processus d'appel devra comporter la nomination d'un médiateur de l'assurance-chômage plus indépendant, au premier palier, et prévoir une possibilité de recours à une autre instance qui fonctionnerait à la façon d'un tribunal.

La taille même de l'Administration centrale et des bureaux régionaux a été largement critiquée. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est, avec ses quelque 28 000 employés, le troisième organisme fédéral en importance. D'aucuns ont estimé que la taille et le niveau de l'effectif de l'Administration centrale n'étaient pas en rapport avec la nature et la valeur des services offerts. Certains ont laissé entendre qu'il y avait peut-être trop d'employés aux postes bien rémunérés de spécialistes et de cadres. On nous a dit que le traitement des demandes était trop lent et que le système de contrôle des prestations était inadéquat. Bien des témoins ont estimé que l'Administration centrale et les bureaux régionaux regorgeaient de postes de contrôle et de gestion et que le système visait davantage à servir les fonctionnaires que les chômeurs. Il ressort donc de l'ensemble des témoignages reçus qu'il faudrait réduire de façon importante les effectifs de l'Administration centrale et des bureaux régionaux.

«Avant, nous passions 70 % de notre temps à servir les clients et 30 % à servir l'administration centrale et le bureau régional. Maintenant, c'est l'inverse. Nous passons de 70 à 80 % de notre temps à alimenter le système!» (Réunion-débat avec des membres du personnel de la CEIC)

Une attention spéciale a été apportée à la mise en application du régime car tout programme ou service, si bien conçu soit-il, ne vaut que par la qualité des services offerts à sa clientèle. Le régime actuel présente des lacunes tant au niveau de sa structure que de l'exécution. Pour corriger ces problèmes, il faudrait apporter des modifications majeures à la structure, au financement, au cadre juridique (notamment le processus d'appel) et aux méthodes administratives du régime. Nous renvoyons une fois de plus le lecteur à la liste des recommandations où il trouvera ce que nous proposons pour améliorer l'administration, la tenue des dossiers et les systèmes de contrôle de l'assurance-chômage.

Les politiques et les programmes en place ne sont pas sans valeur. Sinon, comment expliquer ce désir généralisé de préserver les caractéristiques essentielles du Régime d'assurance-chômage? Il n'est donc pas question de s'en débarrasser. Il faut plutôt chercher à savoir s'il est possible de l'améliorer.

Cette Commission d'enquête a eu un choix difficile à faire. Les personnes et les groupes qui ont participé au processus de consultation ont formulé des opinions variées et, parfois, contradictoires. Les commissaires eux-mêmes ont également exprimé des points de vue différents et donné des interprétations divergentes. Ils se sont entendus sur certains points, sont parvenus à des compromis sur d'autres, et quelquefois ont été d'accord pour reconnaître l'impossibilité de s'accorder – exprimant par écrit leurs opinions divergentes et rédigeant même un rapport distinct.

La nécessité d'une réforme est évidente. Le débat qui suivra la publication du présent rapport ne doit pas faire oublier cette réalité. Le Canada ne peut pas continuer à supporter l'injustice et l'inefficacité du régime actuel. Certains bénéficieront des changements proposés, d'autres en souffriront. La réforme devrait être assez complète pour que la perte entraînée par la suppression d'un élément du régime soit compensée par les avantages d'un autre programme ou d'une autre mesure.

Il convient d'insérer quelques-unes des modifications proposées dans un contexte beaucoup plus vaste. Nous avons donné les grandes lignes de ce que devrait être une politique de mise en valeur des ressources humaines, et nous nous sommes efforcés de montrer que l'assurance-chômage constitue un élément – d'importance cruciale, il est vrai – du système de sécurité du revenu dans ce pays. Une réforme en profondeur du Régime d'assurance-chômage n'est possible que si les changements s'opèrent également dans ces deux secteurs plus vastes et qui s'engrènent l'un dans l'autre. Cependant, l'équilibre à établir entre tous ces éléments dépend, dans une large mesure, d'un choix politique.

Les recommandations du présent rapport visent à débarrasser le régime de toutes les variations qui le compliquent et le rendent inéquitable. Il ne devrait y avoir qu'une seule norme d'admissibilité, qu'une seule phase de prestations, et la durée maximale des prestations ordinaires devrait être uniforme. Le système tout entier devrait reposer sur un lien plus étroit entre la rémunération assurable et les prestations. C'est le principe même de l'assurance, et c'est ce que l'équité exige. Tout bien considéré, l'annualisation est la solution idéale.

Coordonner et mettre en application toutes les modifications recommandées sera sans doute une tâche monumentale. Celle-ci exigera engagement total, persévérance, temps, collaboration et volonté de prendre les choses en main. Les objections, les retards, les obstacles et les complications surgiront en grand nombre, et il faudra les surmonter si l'on veut assurer un avenir meilleur aux Canadiens.

STEVE KEMPS
RAY BARTON

La présente liste regroupe toutes les recommandations de la Commission d'enquête, chacune accompagnée d'un résumé des arguments qui leur ont servi de fondement. Les recommandations visent à redonner à l'assurance-chômage sa vocation originale et à l'insérer dans le contexte d'une stratégie de mise en valeur globale des ressources humaines. Pour plus de détails, on est prié de se reporter au texte intégral du rapport.

Chapitre 1 : Ce que les gens nous ont dit

Le chapitre 1 présente un aperçu de ce que les Canadiens nous ont dit lors des audiences publiques sur le chômage et sur le Régime d'assurance-chômage. La grande majorité s'accorde pour dire que l'assurance-chômage est et continuera à être indispensable. En revanche, nous avons été submergés de plaintes et de doléances au sujet du régime. La complexité de la loi et du Règlement a fait l'objet d'une critique quasi universelle, tandis que des prises de position aussi fortes que contradictoires étaient présentées sur la nature et l'objet du régime lui-même. Pour certains, le régime vise un trop grand nombre d'objectifs sociaux à la fois et il faudrait que l'on revienne aux principes de base de l'assurance. D'autres, au contraire, souhaitent le développemement des aspects sociaux du régime. Le processus de consultation a permis de faire porter les débats sur plusieurs questions particulières, dont les objectifs du régime, les injustices, les stimulants, le déséquilibre entre la participation de l'État et celle des cotisants, ainsi que les insuffisances dans la mise en œuvre du régime.

Chapitre 2 : L'emploi et le chômage

Le chapitre 2 présente une vue d'ensemble du chômage, de sa nature et de son étendue, de même que les liens qui existent entre les aspirations qu'ont les gens à l'égard du travail et la croissance de l'emploi. Le chapitre montre que le chômage est un problème d'envergure – qui, tous les ans, touche un Canadien sur quatre désireux de travailler. Le risque de se retrouver au chômage menace davantage les personnes moins instruites (surtout les jeunes), les travailleurs âgés et les travailleurs dont le secteur d'activité, la profession ou la région est en pleine transformation structurelle. L'examen du fonctionnement du Régime d'assurance-chômage lui-même met en évidence trois modes d'utilisation qui donnent à penser que sa conception laisse à désirer. Ces modes d'utilisation concernent spécifiquement les travailleurs qui occupent

des emplois de courte durée, les ouvriers de l'industrie régulièrement mis à pied avec garantie de rappel et les personnes ayant travaillé un an qui arrivent au bout de leurs prestations.

Quels sont les besoins des chômeurs? Ils veulent tout simplement du travail, de l'argent, de nouvelles compétences et un meilleur choix sur le marché du travail. L'assurance-chômage ne saurait, à elle seule, répondre à tous les besoins des sans-travail. À moins qu'une réforme du régime actuel ne soit entreprise dans le cadre d'une vaste stratégie intégrée de mise en valeur des ressources humaines, l'assurance-chômage ne peut guère représenter qu'un geste symbolique, pratiquement condamné à demeurer en deçà de son objectif. La partie II du rapport insiste sur la nécessité d'adopter une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines.

Chapitre 3 : Des emplois

Ce chapitre porte sur la politique du plein emploi, les stratégies de développement de l'emploi et, plus particulièrement, la création d'emplois. On y signale qu'il ne sera possible de répondre à la demande d'emplois que si notre pays connaît une expansion économique et que cette expansion suit le rythme de croissance de la main-d'œuvre. L'expansion économique, pour sa part, suppose des investissements élevés et soutenus. Au cours des dernières années, l'investissement au Canada s'est avéré insuffisant pour accroître la productivité et élargir les possibilités d'emploi au rythme de croissance de la main-d'œuvre. Le chômage ne peut vraiment se résorber qu'en période d'essor économique.

Tous les pays industriels sont en proie aux mêmes difficultés quand il s'agit de combattre le chômage. C'est pourquoi on assiste à une remise en question de plus en plus générale de la politique fiscale et de la politique monétaire traditionnelles. La stabilisation de l'économie à un faible niveau de chômage est une tâche difficile mais essentielle; pour atteindre cet objectif, il faudra trouver de nouvelles solutions à de vieux problèmes. Parmi les solutions mises de l'avant de façon persuasive, signalons le partage des revenus. Cette solution suppose que les travailleurs acceptent qu'une partie de leur rémunération prenne la forme d'une participation aux bénéfices de l'entreprise. Cette méthode, qui a pour effet d'accroître la stabilité de l'emploi, a été adoptée avec succès au Japon et en Corée, et elle gagne du terrain aux États-Unis.

Recommandations

1 Compte tenu du rôle que joue la croissance économique dans la création d'emplois, nous recommandons que les politiques économiques aient pour but d'accélérer, en priorité, la croissance économique. Il faudra se pencher en particulier sur les politiques qui assureront :
— un degré d'investissement élevé et soutenu;
— une augmentation de la productivité qui permettra de maintenir ou d'améliorer la compétitivité du Canada à l'échelle mondiale.

2 Que le plein emploi demeure l'un des objectifs premiers de la politique fiscale et de la politique monétaire.

3 Que l'on encourage le partage des bénéfices ou des revenus à titre de remplacement d'une partie de la rémunération totale des travailleurs; le traitement des parts de bénéfices ou de revenus par l'assurance-chômage et Revenu Canada devrait encourager l'adoption de telles formules de partage.

La lutte contre le chômage régional se fait actuellement sur deux fronts. Le premier est celui des initiatives d'expansion économique régionale dont le but est d'accroître l'infrastructure de production au moyen de subventions qui cherchent à encourager les industries à s'installer dans une région ou à prendre de l'expansion. Le deuxième est celui des programmes de création d'emplois, qui sont une solution provisoire au chômage régional, s'appuyant sur des projets de courte durée.

La politique d'expansion économique régionale s'est surtout attachée à inciter les grosses entreprises à s'installer dans des régions frappées par un ralentissement économique. Bien souvent, les subventions doivent revêtir un caractère quasi permanent pour compenser le désavantage concurrentiel de ces régions. Les programmes actuels ne semblent pas accorder une aide appréciable au secteur des services et de la petite entreprise, pourtant en expansion. Une autre solution intéressante serait d'investir pour accroître la capacité de production et augmenter le niveau d'emploi en soutenant les organismes de développement économique des collectivités, tels que les conseils économiques communautaires et les sociétés de développement communautaire. Ces organismes ancrés dans la collectivité présentent l'avantage de tirer parti des points forts à l'échelle locale, et les emplois qu'ils créent ont tôt fait de devenir un élément de la structure sociale et locale.

L'expérience britannique et française a démontré que les chômeurs peuvent réussir à créer leurs propres emplois en se lançant dans les affaires. Lorsque des chômeurs proposent un plan d'entreprise valable, le Régime d'assurance-chômage devrait pouvoir encourager leur initiative.

Recommandation

4 Que l'on établisse une stratégie de développement industriel et régional ayant les caractéristiques suivantes :

— Une proportion importante de l'aide régionale et industrielle devrait être consacrée aux nouvelles et aux petites entreprises, y compris celles qui ne font pas partie du secteur de la fabrication.

— Les initiatives de développement économique des collectivités devraient être financées, au moins en partie, à l'aide des fonds dégagés par l'élimination progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Elles devraient être réalisées dans le plus grand nombre possible de collectivités du Canada tout en permettant un contrôle à l'échelle locale.

— On devrait encourager la réalisation d'initiatives destinées à aider les chômeurs à fonder leurs propres entreprises.

Les programmes de création d'emplois, tantôt modestes, tantôt ambitieux, ont revêtu toutes les formes et ont été conçus, dans la meilleure intention du monde, pour régler un grand nombre de problèmes particuliers. Ils ont toujours été considérés comme des solutions provisoires à des poussées de chômage. Les projets entrepris, toutefois, n'ont pas réussi à résoudre les difficultés économiques des diverses régions ou encore à améliorer les qualifications des travailleurs. Du reste, la priorité accordée à ces mesures par l'administration fédérale a connu des hauts et des bas. Ces initiatives ont souffert d'un manque de coordination entre les divers paliers de gouvernement et ont subi des pressions politiques à l'égard du financement par circonscription. Il importe donc de procéder à une planification à long terme de manière à créer des emplois qui profiteront à l'avenir des collectivités. On devrait procéder à l'évaluation de tous les projets et en publier les résultats.

Recommandation

5 Que l'on élimine les programmes de création d'emplois de courte durée et que les fonds qui y sont présentement consacrés soient réaffectés aux programmes de création d'emplois de longue durée. Ces programmes devraient :

— s'axer sur la création d'emplois ayant une valeur à long terme pour les participants et les collectivités plutôt que d'emplois de courte durée;

— éliminer la répartition des fonds par circonscription;

— réserver une partie des fonds de ces programmes à des évaluations par des spécialistes indépendants afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Les résultats des évaluations devraient être rendus publics.

Aux termes de l'article 38 de la *Loi sur l'assurance-chômage,* des prestations peuvent être accordées aux participants d'un projet de création d'emplois approuvé pendant une période maximale de six semaines après la fin du projet. L'article 38 pose de nombreuses difficultés, mais la principale est que la création d'emplois ne doit pas être une composante du Régime d'assurance-chômage. Les projets de création d'emplois devraient être financés à même les recettes générales et s'adresser à une

population plus vaste que celle des prestataires. Les prestataires en fin de droit, par exemple, ont souvent plus besoin d'aide que ceux qui touchent encore leur assurance-chômage.

Recommandation

6 Que l'on abroge l'article 38 (Création d'emplois) de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Chapitre 4 : La nécessité d'un revenu assuré

Ce chapitre présente un aperçu du régime de sécurité du revenu au Canada et la place qu'y occupe l'assurance-chômage. Les programmes canadiens de sécurité du revenu peuvent être répartis en trois catégories, ou volets. Le premier volet comprend les programmes de soutien du revenu (comme le bien-être social et le Supplément du revenu garanti). Le deuxième volet englobe les programmes de supplément du revenu (comme la Sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, les crédits d'impôt pour enfants et certains programmes provinciaux). Le troisième volet regroupe les programmes d'assurance sociale (tels que le Régime d'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, ainsi que le Régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail).

Les programmes de soutien du revenu accordent une aide financière aux personnes et aux familles dont le revenu, de toutes sources, est faible ou inexistant. Les programmes de supplément du revenu consentent une aide financière aux personnes à faible revenu pour atténuer les effets d'une rémunération insuffisante. Les régimes d'assurance sociale visent à compenser dans une certaine mesure un manque à gagner résultant de circonstances particulières, comme le chômage, la maladie ou un accident.

L'assurance-chômage est la pierre angulaire du régime canadien d'assurance sociale. C'était à l'origine, en 1940, un programme destiné à aider les travailleurs à faire la transition entre deux emplois. Au fil des ans, de nouvelles fonctions s'y sont greffées pour faire face à des situations inédites et répondre à de nouveaux besoins, de sorte que le régime a connu une expansion inattendue. C'est ainsi que dans certaines parties du pays, les prestations d'assurance-chômage sont devenues un élément permanent du revenu désormais composé de la rémunération d'un emploi saisonnier ou de courte durée, de prestations de chômage et, dans certains cas, de prestations d'assistance sociale. Il arrive même que les prestations soient supérieures au revenu qu'elles sont censées remplacer en raison des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Ainsi, l'assurance-chômage en est venue à jouer un rôle important comme supplément de revenu.

Or, l'assurance-chômage n'a pas été conçue pour faire fonction de supplément de revenu. En effet, les prestations ne sont pas liées à la justification des ressources, elles sont axées sur la personne plutôt que sur la famille et sont fondées sur la rémunération antérieure plutôt que sur les besoins, les plus gros salariés touchant davantage de prestations que les personnes les plus nécessiteuses. Seulement 11 % des prestations

sont versées à des familles dont le revenu est inférieur à 10 000 $ tandis que les familles qui gagnent plus de 40 000 $ en perçoivent presque 20 %. Force nous est donc de constater que ce n'est pas là un instrument de choix pour effectuer une redistribution du revenu.

Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, financées par le Trésor public plutôt que par des cotisations, ont été établies initialement pour accorder une aide supplémentaire dans certaines régions où le taux de chômage était particulièrement élevé. Avec le temps, toutefois, le taux de chômage a augmenté partout au Canada, si bien que depuis 1981, toutes les régions ont bénéficié de prestations de prolongation. Par conséquent, ces prestations ne ressortissent plus à un plan d'adaptation économique destiné aux régions confrontées à des problèmes particulièrement graves; elles sont devenues une sorte de régime temporaire d'aide sociale ou de maintien du revenu dont peuvent bénéficier ceux qui réussissent à travailler pendant au moins dix semaines par année.

Un grand nombre de gens considèrent les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional comme une composante essentielle de l'économie régionale. Ces prestations, toutefois, visent davantage à corriger les effets du chômage plutôt qu'à s'attaquer à ses causes sous-jacentes. La suppression des prestations de prolongation libérerait quelque 2,8 milliards de dollars qui pourraient être consacrés à éliminer les causes du chômage et à offrir un supplément de rémunération à ceux qui en ont besoin. Ce serait en effet faire preuve d'irresponsabilité que d'envisager de supprimer les prestations de prolongation sans offrir un supplément de rémunération aux travailleurs en proie à des privations et sans prévoir de fonds d'adaptation pour les régions et les collectivités livrées à des forces économiques sur lesquelles elles n'ont aucun pouvoir.

Un régime fédéral de supplément de rémunération ne peut être valable que s'il tient compte des autres régimes de sécurité sociale, du régime fiscal et des initiatives provinciales. Quatre provinces offrent déjà des programmes de supplément du revenu et toutes les provinces désirent profondément aider les familles à faible revenu. Il importerait donc de mettre en place un ensemble ou une série de régimes de supplément du revenu, dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux, adaptés aux besoins particuliers des provinces.

Un régime de supplément de rémunération, destiné à aider les personnes ayant une certaine rémunération, est fondamentalement différent d'un programme de revenu annuel garanti, qui vise à aider les gens qui n'ont aucun revenu. Un tel régime devrait faire en sorte que les prestations augmentent lorsque la rémunération augmente. En outre, ce régime devrait s'accompagner d'un taux de récupération fiscale uniforme et peu élevé pour les personnes qui touchent un supplément. Un régime bien conçu compenserait les effets de la suppression graduelle des prestations de prolongation. Il s'agirait d'une réforme en profondeur de l'un des volets du régime de sécurité du revenu, réforme qui redonnerait à l'assurance-chômage sa vocation d'origine.

Le rôle que joue l'assurance-chômage est de caractère essentiellement transitoire, c'est-à-dire qu'elle a pour fonction de remplacer en partie le revenu pendant une période déterminée en cas d'interruption de la rémunération. Elle joue le rôle d'un garde-fou et non celui d'un filet de sécurité. Les nombreuses fonctions qu'elle a assumées au cours des années, faute de programmes et d'organismes à même de les remplir, ont altéré sa véritable nature et entraîné des injustices flagrantes. L'assurance-chômage doit donc retrouver sa vocation première et il faut prendre d'autres initiatives pour que les familles à faible revenu puissent bénéficier du supplément dont elles ont besoin.

Recommandation

7 Que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soient abolies et remplacées, au cours d'une période de quatre à cinq ans, par un éventail de programmes de mise en valeur des ressources humaines mieux adaptés aux besoins des particuliers et des régions. Ces programmes devraient comprendre :

— un programme de supplément de rémunération;

— des mesures pour favoriser la croissance économique et le développement des collectivités;

— des programmes d'enseignement, d'alphabétisation et de formation de base;

— des politiques et des programmes visant à favoriser une plus grande souplesse du marché du travail.

Recommandations

8 Que le gouvernement fédéral collabore étroitement avec les provinces en vue d'élaborer des régimes de supplément de rémunération qui viendraient compléter les modifications que l'on propose d'apporter au Régime d'assurance-chômage. Les régimes en question devraient être conçus de façon à permettre que les personnes faisant partie de la population active mais ayant un revenu insuffisant aient droit à un supplément calculé en fonction du revenu total du ménage, plutôt qu'en fonction du revenu individuel. Le taux de récupération fiscale, conjugué au régime d'impôt sur le revenu, devrait être inférieur à 50 %.

9 Que l'assurance-chômage prévoie un revenu temporaire de remplacement en cas de perte d'emploi ou d'arrêt de rémunération.

Le chômage est le résultat soit de la perte d'un emploi ou de l'arrêt temporaire de rémunération. Il est tout aussi logique d'accorder des prestations temporaires de maladie, de maternité ou de parent que d'assurer une protection contre les licenciements temporaires accompagnés d'un avis de rappel. En l'absence d'un régime plus complet capable de protéger les travailleurs et travailleuses dont la rémunération est interrompue pour cause de maladie, de maternité ou de congé parental, il convient que l'assurance-chômage continue à offrir cette protection.

La question des «profils médicaux» qui servent à établir les prestations de maladie a fait l'objet de nombreuses plaintes lors des audiences. Ce n'est pas qu'on les remette en question, mais le secret qui les entoure est intolérable. Une autre difficulté a trait à la non-applica-

tion du délai de carence de deux semaines dans le cas de certaines maladies. Cette pratique est contraire au principe de l'assurance collective où l'assureur et l'assuré partagent les frais des risques couverts.

Avec le temps, les dispositions relatives aux prestations de maternité ont été modifiées de manière à ce que les prestations s'appliquent également au congé parental. En 1984, l'admissibilité aux prestations a été étendue aux parents adoptifs, mais le rôle du père naturel n'a pas encore été reconnu. Il convient de maintenir la disposition relative à un délai de carence de deux semaines et à une période de prestations de quinze semaines. Un régime de prestations à deux volets permettrait au couple de déterminer la durée des prestations de la mère et de décider lequel des deux prendra le congé parental.

La restriction actuelle qui limite à quinze semaines au total, la durée des prestations spéciales, pour congé de maternité, de maladie ou autre raison, est indûment rigoureuse.

Recommandations

10.1 Que le Régime d'assurance-chômage continue d'offrir des prestations de maladie et qu'il continue de prévoir une réduction des cotisations équivalant aux sommes économisées par le Compte d'assurance-chômage grâce au régime privé d'assurance-invalidité, mais que l'on revoie la méthode qui sert à calculer la réduction des cotisations.

10.2 Que les clients puissent consulter les profils médicaux servant à établir les prestations de maladie. Que l'exigence relative à une période d'attente de deux semaines pour les prestations de maladie soit maintenue et respectée.

11.1 Qu'un régime de prestations de maternité et de parent soit mis en place et comprenne deux volets :

— des prestations de maternité offertes pendant la période entourant la naissance d'un enfant;

— des prestations de parent offertes pendant la période qui suit le congé de maternité ou l'adoption d'un enfant.

— Que les prestations de parent soient versées à l'un ou l'autre des parents ou aux deux (mais pas en même temps) de manière à ce que la totalité des prestations ne dépasse pas le maximum auquel un parent a droit; que ces prestations soient offertes uniquement à ceux ou celles qui font partie de la population active.

11.2 Que le paragraphe 22(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifié pour que la limite de 15 semaines applicable à l'ensemble des prestations soit supprimée, de sorte que le droit aux prestations de maladie soit bien distinct du droit aux prestations de maternité ou de parent, et que le demandeur ait droit à des prestations de maternité, de parent et de maladie, n'importe quand pendant qu'il est en chômage.

Des facteurs saisonniers et diverses pratiques industrielles, notamment les mises à pied, expliquent en grande partie les écarts intersectoriels qui existent entre les cotisations et les prestations.

On considère que les industries où l'emploi est stable financent les secteurs moins stables. Certains ont suggéré d'adopter un système de taux particuliers pour réduire, sinon éliminer cet interfinancement. Les recherches ont montré, toutefois, que ce système aurait au total un effet négligeable sur le comportement des entreprises.

Recommandation

12 Que les cotisations d'assurance-chômage ne soient pas fixées selon un barème de mérite et de démérite.

Chapitre 5 : L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée

Ce chapitre précise les lacunes fondamentales relatives au degré d'instruction et de connaissances de la main-d'œuvre et examine le rôle de l'assurance-chômage à cet égard.

Pour qu'ils puissent s'adapter à l'évolution de la demande sur le marché du travail et jouir de perspectives d'avenir, il importe que les travailleurs soient instruits. Or, le système d'éducation et de formation actuel comporte des lacunes fondamentales, qui expliquent le manque de connaissances d'un grand nombre d'entre eux. Les recherches ont démontré que les travailleurs qui ne possèdent pas de diplôme d'études secondaires sont davantage exposés au chômage. C'est pourquoi il est essentiel d'adopter un plan qui les aide à atteindre au moins l'équivalent du cours secondaire, plutôt que de mettre l'accent sur la formation professionnelle spécialisée, et à acquérir une instruction de base qui rendra possible par la suite la formation et le recyclage.

Pour combler les lacunes actuelles du système scolaire, il est urgent que les éducateurs et les dirigeants interviennent afin de répondre aux véritables besoins de ceux qui ont abandonné leurs études secondaires. On sait que l'éducation secondaire relève des provinces. Mais la nécessité de doter la population active du pays d'une meilleure formation afin qu'elle soit plus en mesure de s'adapter transcende les frontières provinciales.

Un grand nombre de Canadiens adultes sont fonctionnellement analphabètes et ont bien du mal à manipuler les chiffres. Or, l'incapacité de près du tiers de la population adulte canadienne à manier la langue et les chiffres est catastrophique sur le plan humain et économique. L'industrie canadienne reconnaît de plus en plus que l'analphabétisme fonctionnel pose un problème crucial. Si le Canada continue à fermer les yeux sur ce problème et ne déploie pas des efforts concertés et soutenus en vue de le régler, un pourcentage important de travailleurs auront peine à s'intégrer pleinement au monde du travail.

Recommandations

13 Que le gouvernement fédéral invite les provinces à prendre des mesures pour que le degré d'instruction des Canadiens, au secondaire, augmente progressivement. Ces mesures devraient mettre l'accent sur :

— la souplesse des conditions d'admission aux programmes;

— l'obtention de connaissances de base correspondant à la 12e année ou à un niveau d'instruction équivalent;

— des programmes combinant études et apprentissage;

— l'inclusion de la technologie dans tous les programmes.

14 Que le gouvernement fédéral invite les provinces à unir leurs efforts aux siens pour éliminer l'analphabétisme fonctionnel chez les adultes.

Si l'on veut se doter d'une main-d'œuvre compétente et polyvalente, il faut au préalable lui donner la possibilité d'acquérir les connaissances et l'apprentissage de base. L'évolution du marché du travail, de même que l'obligation de s'adapter qui en découle pour la main-d'œuvre, nous contraint à mettre davantage l'accent sur la formation de la main-d'œuvre et le recyclage. Les employeurs se sont plaints à de nombreuses reprises lors des audiences publiques qu'ils ne pouvaient trouver de travailleurs compétents; ils ont affirmé qu'ils avaient besoin de travailleurs possédant suffisamment de connaissances générales pour pouvoir s'adapter et acquérir les nouvelles connaissances techniques qui vont de pair avec les changements que subissent les emplois. Le mode de financement des programmes a également fait l'objet de critiques car il constitue une entrave au choix des cours les plus appropriés.

Recommandation

15 Que les programmes de formation et les modalités de financement aux termes de la *Loi nationale sur la formation* soient modifiés pour :

— donner la priorité, dans le cadre du Programme de formation en établissement ou de ce qui en tiendra lieu, aux cours destinés aux analphabètes fonctionnels, à la formation de base nécessaire au perfectionnement professionnel et à l'élévation du degré de scolarité;

— insérer de droit les programmes qui permettent aux analphabètes fonctionnels d'acquérir des connaissances de base dans la formation en cours d'emploi;

— modifier le mécanisme de financement des cours pour rendre la formation en établissement plus pertinente et mieux adaptée au marché du travail.

L'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoit le versement de prestations, à même les fonds contribués par l'État, aux prestataires qui s'inscrivent à un cours approuvé. La période de prestations peut être prolongée au besoin. Ces dispositions soulèvent bien des points d'interrogation. En effet, tous les sans-travail devraient avoir la possibilité de se perfectionner, et partant, d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Pour l'approbation des cours, les modalités actuelles n'ont pas pour effet de relever le savoir des analphabètes mais de favoriser ceux qui possèdent déjà des connaissances appréciables, et dans le cas de la

formation en apprentissage, de profiter à ceux qui ont déjà un emploi. Le programme d'apprentissage devrait être retiré au Régime d'assurance-chômage et faire l'objet d'un réexamen par les autorités fédérales et provinciales compétentes. Il n'est pas juste de prolonger les prestations des personnes en formation car c'est violer le principe même de l'assurance. Les stagiaires ne devraient avoir droit aux prestations que lorsqu'ils y sont admissibles, et l'on devrait se limiter à abolir l'exigence de recherche d'un emploi dans le cas des personnes inscrites à un programme de formation approuvé.

Recommandation

16 Que l'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit abrogé et remplacé par de nouvelles dispositions prévoyant que :

— les prestataires qui participent à un programme approuvé de formation (alphabétisation, recyclage ou apprentissage) soient dispensés de l'obligation de chercher un emploi;

— l'on établisse une formule de vérification de ces approbations;

— les allocations pour frais connexes soient exclues du calcul de la rémunération gagnée pendant la période des prestations;

— les autorités fédérales et provinciales concernées revoient le programme d'apprentissage.

Les travailleurs âgés de 15 à 24 ans méritent qu'on s'occupe tout particulièrement d'eux. La génération issue de l'explosion démographique a déjà envahi le marché du travail et causé un taux élevé de chômage chez les jeunes adultes. Bon nombre d'entre eux sont mal préparés à s'intégrer à la population active et ont de la difficulté à faire face aux exigences de la vie adulte.

Recommandation

17 Que le ministre d'État à la Jeunesse envisage l'instauration d'un programme de perspectives pour les jeunes. Que ce programme combinant études, counseling, connaissances pratiques et expérience professionnelle soit offert aux jeunes de 15 à 24 ans qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires ou sont défavorisés à un autre titre, et qui ont du mal à s'intégrer au marché du travail.

Chapitre 6 : De nouvelles formules de travail

Ce chapitre porte sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande souplesse dans le marché de l'emploi et traite de l'évaluation de certains programmes, comme l'aide à la mobilité, de la politique relative aux retraités et des formules de rechange dans l'organisation du travail. Ces modalités ont pour but d'offrir aux travailleurs un meilleur choix et de leur permettre de s'adapter plus facilement au changement.

Les difficultés auxquelles font face certaines branches de l'activité économique et certaines régions impliquent un grand nombre de travailleurs. C'est pourquoi, il y va souvent de l'intérêt de tous de faciliter leur déplacement. Actuellement, on aide au moyen de divers programmes les personnes sans emplois, sous-employées ou menacées

de chômage. Il serait souhaitable de fusionner tous les services d'aide à la mobilité en un seul programme, pour éviter leur chevauchement et la répétition.

La mobilité, toutefois, n'est pas un remède universel aux problèmes du marché du travail. Il importe, notamment, que la politique favorise l'adaptation de la main-d'œuvre. Un programme unique d'aide à la mobilité devrait tenir compte des besoins des travailleurs tout autant que de ceux de l'industrie. Il serait indiqué, par ailleurs, que ses critères d'admissibilité ne soient pas indûment rigoureux et qu'il vienne en aide à ceux qui se déplacent pour suivre des cours de formation.

Recommandations

18.1 Que tous les programmes fédéraux offrant une aide à la mobilité soient fusionnés.

18.2 Que les critères d'admissibilité axés sur le secteur industriel ou la localité soient retranchés du nouveau programme d'aide à la mobilité et que celui-ci accorde aussi une aide financière aux personnes qui se déplacent pour acquérir une formation.

Le bouleversement de l'ordre économique et social nécessite l'assouplissement de l'organisation du travail et des règlements de l'assurance-chômage. Il existe de nombreuses formules de rechange à cet égard, mais on ne connaît pas encore suffisamment quels en sont la portée et les avantages. Le travail partagé et le travail à temps partiel, par exemple, ont une incidence directe sur le revenu d'emploi, et par voie de conséquence, sur le Régime d'assurance-chômage. Le partage du travail consiste à fractionner un seul emploi à temps plein en deux ou plusieurs emplois à temps partiel. Le travail partagé suscite aujourd'hui un intérêt accru car il répond aux besoins et au goût des familles où mari et femme travaillent à l'extérieur et des personnes ayant pris une retraite partielle.

Le travail à temps partiel est une formule qui se répand depuis une dizaine d'années. Le Régime d'assurance-chômage exclut de nombreux travailleurs à temps partiel car, pour être admissible, il faut travailler au moins quinze heures par semaine pour le même employeur. Cette restriction cause des difficultés financières à bien des familles, est injuste et va à contre-courant de l'évolution de l'organisation du travail. La Commission d'enquête Wallace sur le travail à temps partiel ainsi que le Comité Boyer sur le droit à l'égalité en sont arrivés à la même conclusion, à savoir que le minimum de quinze heures par semaine devrait être ramené à huit. On admet en principe que toutes les heures de travail devraient compter mais qu'en pratique la comptabilisation de toutes les heures de tous les travailleurs serait trop lourde sur le plan administratif et entraînerait des frais supplémentaires, en particulier pour les petites entreprises. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada devrait malgré tout envisager d'adopter cette mesure.

Recommandation

19 Que la protection du Régime d'assurance-chômage soit, en principe, étendue à tous les travailleurs à temps partiel et d'abord à ceux qui travaillent au moins huit heures par semaine; que les travailleurs puissent additionner leurs heures de travail en vue de devenir admissibles et que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada étudie la possibilité de tenir compte de toutes les heures de travail, y compris celles qui ont été effectuées pour différents employeurs.

Le travail partagé assuré est un arrangement temporaire qui vise à préserver les emplois en évitant les mises à pied, du moins à court terme. Il ouvre droit à une partie des prestations hebdomadaires d'assurance-chômage, calculées au prorata des heures de travail réduites conformément à une entente officielle. Ces mesures jouissent de l'appui de toutes les parties intéressées.

Recommandation

20 Que l'on maintienne les dispositions du Régime d'assurance-chômage relativement au travail partagé, tout en procédant à un examen interne en vue de rationaliser le programme et de réduire les frais d'administration et de vérification.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le temps consacré à un emploi a diminué de façon considérable, le loisir gagnant du terrain au fur et à mesure que les salaires et les revenus augmentaient en termes réels. Ce goût pour le loisir s'est traduit notamment par le raccourcissement de l'année de travail et l'allongement correspondant aux congés. En revanche, la semaine de travail moyenne est demeurée remarquablement constante. Compte tenu du vieillissement de la population on s'interroge sur la pertinence de la réduction des heures de travail ou l'interdiction des heures supplémentaires dans un texte de loi.

Recommandation

21 Que l'on favorise les horaires flexibles, mais que la durée de la journée, de la semaine ou de l'année de travail soit laissée à la discrétion de chaque entreprise et de chaque industrie, plutôt que fixée par une loi.

L'obligation de prendre sa retraite à 65 ans fait l'objet de contestations aux termes des dispositions sur les droits à l'égalité de la Charte canadienne des droits et libertés. Le gouvernement fédéral s'est engagé à assouplir les exigences relatives à l'âge de la retraite, et l'on a pris ou envisagé de prendre des mesures pour donner plus de souplesse aux régimes de retraite publics et privés. Ce que l'on a pu observer aux États-Unis et au Québec donne toutefois à penser que ces mesures modifieraient peu la décision des travailleurs à ce sujet. Elles permettent, toutefois, d'étendre véritablement l'éventail des choix personnels. Ces modifications ont d'importantes répercussions sur le Régime d'assurance-chômage. Elles modifient le contexte de la «prestation de retraite forfaitaire» correspondant à trois prestations hebdomadaires à l'âge de

65 ans ainsi que le traitement du revenu de pension aux fins de la détermination des prestations d'assurance-chômage pour les personnes de moins de 65 ans qui entreprennent une deuxième carrière tout en touchant une rente. Étant donné que l'assurance-chômage et la sécurité de la vieillesse sont deux composantes d'un même régime de sécurité sociale, il conviendrait de coordonner les modifications concernant l'âge limite.

Recommandation

22 Que la limite d'âge de 65 ans imposée pour l'admissibilité à l'assurance-chômage soit supprimée et que l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse soit modifié en conséquence. Qu'à ce moment-là, les dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* relatives au versement de la prestation de retraite forfaitaire soient abrogées.

Chapitre 7 : Un plan de réforme

Ce chapitre présente la réforme du régime de base de l'assurance-chômage qui est proposée, ainsi que les objectifs et la justification de la structure du nouveau régime. Pour bon nombre de gens, le régime actuel est injuste, illogique, incompatible avec les principes de l'assurance sociale et indûment complexe. Le régime n'applique pas de critères uniformes et n'accorde pas les mêmes prestations à des gens qui se trouvent pourtant dans une situation analogue. Il est plus généreux envers ceux qui occupent un emploi de courte durée que pour ceux qui travaillent longtemps, et les prestations sont plus élevées dans certaines régions que dans d'autres. Les normes d'admissibilité sont complexes et les phases de prestations diffèrent. Toutes les heures de travail ne sont pas comptabilisées de la même façon aux fins de la détermination de l'admissibilité aux prestations, et les travailleurs d'une même catégorie professionnelle ayant les mêmes possibilités d'emploi sont traités différemment. La pratique voulant que l'on fonde l'admissibilité sur le taux de chômage local est injuste, parce que ce taux n'est pas un indicateur fidèle des perspectives d'emploi.

La réforme préconisée doit être envisagée dans le vaste contexte des propositions de mise en valeur des ressources humaines, dont il est question dans les recommandations précédentes, et dans le cadre général du régime de sécurité du revenu. Elle repose sur le postulat que le Canada devrait investir davantage dans ses ressources humaines et engager les fonds nécessaires au financement des programmes destinés à cette fin. Dans le cadre d'un plan global de mise en valeur des ressources humaines, le rôle de l'assurance-chômage serait uniquement de remplacer une partie du revenu. Le supplément du revenu et les autres éléments du régime actuel relèveraient de régimes créés expressément à ces fins.

Pour corriger les défauts du régime actuel, la réforme préconisée prendrait appui sur l'«annualisation» – méthode de calcul des prestations fondée sur la rémunération assurable des 52 dernières semaines et le versement de prestations pendant une période maximale de 50

semaines. De plus, un maximum annuel de rémunération assurable serait imposé. Le maximum annuel aurait pour effet de supprimer les inégalités et d'assouplir l'organisation du travail. En outre, la méthode d'acquisition du droit à des prestations serait modifiée, de manière à ce que toutes les heures de travail et tous les revenus gagnés soient inclus dans le calcul des prestations, afin d'inciter davantage le chômeur à accepter un travail à temps plein. Enfin, l'adoption de critères d'admissibilité fondés sur les heures plutôt que sur les semaines permettrait aux travailleurs de comptabiliser toutes leurs heures de travail.

Nous avons convenu qu'une simple modification au régime actuel serait insuffisante pour répondre aux exigences économiques actuelles ou pour assurer l'avenir. Les faiblesses et les injustices du régime actuel ont été soigneusement examinées. Puis, nous avons pesé les avantages et les inconvénients de diverses formules. Nous en sommes arrivés à la conclusion que l'annualisation était la meilleure formule, car elle alliait des critères d'admissibilité souples et une longue période maximale de versement des prestations, sans les injustices, le caractère dissuasif et la complexité administrative du régime actuel.

Recommandations

23 Que soit élaboré et mis en œuvre un nouveau Régime d'assurance-chômage, comportant notamment les caractéristiques suivantes :

— une norme d'admissibilité uniforme correspondant à un total cumulatif de 350 heures de travail;

— des prestations proportionnelles à la moyenne hebdomadaire de la rémunération assurable des 52 semaines précédant la perte d'emploi;

— le versement des prestations durant 50 semaines après un délai de carence de deux semaines;

— des prestations égales à 66,66 % de la rémunération assurable;

— un maximum annuel de rémunération assurable calculé en fonction des périodes de paye de l'employeur;

— un régime d'accumulation de droits.

24 Le nouveau régime devrait être mis en place en quatre étapes :

— Première étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 13 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 60 % de la rémunération assurable.

— Deuxième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 26 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 60 % de la rémunération assurable.

— Troisième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 39 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 66,66 % de la rémunération assurable.

— Quatrième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 52 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 66,66 % de la rémunération assurable.

Nous nous sommes particulièrement inquiétés au cours des audiences publiques de la situation des travailleurs âgés en chômage, qui sont trop jeunes pour toucher leur pension mais qui sont jugés trop vieux pour être embauchés. Pour eux, un an de prestations pourrait s'avérer insuffisant si on veut leur permettre de se recycler, comme devront d'ailleurs le faire de plus en plus de travailleurs. Selon la formule de l'annualisation, les salariés qui subissent plusieurs mises en disponibilité de suite après de nombreuses années d'emploi stable au sein d'une même entreprise pourraient avoir besoin d'un supplément de prestations atteignant un certain pourcentage de leur revenu hebdomadaire moyen. Ils pourraient également avoir besoin d'une augmentation ou d'une prolongation de leurs prestations pour entreprendre des cours de formation approuvés et pour se reloger.

Recommandation

25 Que soit mis en place un Compte cumulatif d'emploi selon les modalités suivantes :
— les droits s'accumuleraient à raison de deux semaines par année de travail, jusqu'à un maximum de 25 années;
— le titulaire ne pourrait tirer de prestations sur le compte qu'après une période de 30 ans;
— le compte pourrait être utilisé pour : *a)* accroître les prestations d'assurance-chômage pour qu'elles représentent 66,66 % de la rémunération assurable moyenne des cinq dernières années; *b)* compléter les prestations ou en prolonger la durée dans le cas des titulaires qui suivent des cours de formation, participent à des programmes de recyclage ou ont à changer de ville. La durée des prestations pourrait être portée à 52 semaines.

Chapitre 8 : Améliorations possibles immédiatement

La réorganisation en profondeur du Régime d'assurance-chômage suppose des changements radicaux qu'il faut étudier attentivement et mettre en œuvre graduellement. Ce chapitre porte sur un certain nombre de modifications mineures qui pourraient être apportées rapidement, que ce soit dans le cadre du régime actuel ou d'un régime modifié.

La Commission s'est penchée tout particulièrement sur la question du traitement des pensions. À cet égard, il faut reconnaître que la problématique et la politique de la retraite sont en pleine mutation. La Charte canadienne des droits et libertés pourrait fort bien proscrire la retraite à 65 ans. Le rajustement, selon des calculs actuariels, des prestations versées aux personnes qui désirent prendre une retraite à un âge autre que l'âge «normal» a déjà cours dans les secteurs publics et privés, ou représente une mesure envisagée. En conséquence, prendre sa retraite et recevoir une pension ne seront plus forcément synonymes. Ainsi, la question du traitement du revenu de pension aux fins de l'assurance-chômage s'inscrit désormais dans le cadre d'un problème plus général que devront régler les dirigeants : assouplissement des dispositions concernant la retraite et la pension; nécessité de mieux coordonner tous les aspects connexes de la politique sociale, notamment le régime de la Sécurité de la vieillesse.

La personne qui a pris sa retraite ne fait plus partie de la population active. Elle ne devrait donc plus être protégée par un régime comme

l'assurance-chômage dont la fonction est précisément d'aider les membres actifs de la société. En revanche, le fait de toucher une rente n'implique pas forcément qu'on se retire du marché du travail et ne devrait pas, par conséquent, aboutir à l'exclusion du Régime d'assurance-chômage.

Refuser d'accorder la protection à tous ceux qui touchent une rente c'est en quelque sorte refuser la protection aux nombreux travailleurs qui se trouvent un autre emploi au terme d'une carrière ouvrant droit à pension. Les changements qui sont entrés en vigueur le 5 janvier 1986 obligent cependant les personnes qui touchent une rente après avoir quitté un emploi à verser des cotisations à l'égard de l'emploi subséquent. Or, la pension est traitée comme une rémunération, si bien que lorsqu'elles perdent cet emploi, leurs prestations peuvent s'en trouver négligeables ou inexistantes. Une autre façon de procéder serait de ne pas tenir compte du tout de cette pension. Ainsi, on ne comptabiliserait pas le revenu différé provenant d'un autre emploi, puisque c'est dans cette catégorie que l'on classe en général la pension. Si la disposition relative à l'âge de retraite obligatoire devait être supprimée et qu'il n'était pas tenu compte de la rente, l'assurance-chômage pourrait alors servir à financer la première année de retraite. Le coût risquerait d'en être prohibitif.

Ceux qui reçoivent une pension ne devraient pas être dissuadés de poursuivre une deuxième carrière. C'est pourquoi on recommande de traiter les pensions de deux façons. La première s'applique au titulaire d'une pension qui se trouve en chômage au moment où il commence à recevoir sa pension et la seconde vise le pensionné au chômage après avoir entrepris une deuxième carrière. Comme il faut toute une vie pour constituer un fonds de retraite, il importe d'accorder un préavis de trois ans aux personnes susceptibles d'être touchées avant d'apporter un changement qui pourrait avoir pour effet de réduire le revenu de pension.

Recommandation

26 Que les dispositions actuelles concernant le traitement de la pension soient annulées rétroactivement au 5 janvier 1986. En outre, la nouvelle politique devra être annoncée à l'avance, entrer en vigueur le 1er janvier 1989 et prévoir:

— que la pension touchée au cours d'une période de chômage qui suit immédiatement la mise à la retraite d'une première carrière soit considérée comme une rémunération dans le calcul des prestations d'assurance-chômage pour la période en question;

— que, pour les périodes d'emploi ultérieures, l'assurance-chômage ne tienne compte que de la différence entre le montant de la pension et le montant de la nouvelle rémunération ou du maximum de la rémunération assurable, si ce dernier est inférieur;

— que la pension soit soustraite du revenu assurable pour déterminer le montant des cotisations;

— que du point de vue administratif, les cotisations hebdomadaires soient établies de la même façon qu'elles le sont à l'heure actuelle, et que tout excédent soit remboursé au moment de la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu.

Actuellement, les paiements forfaitaires, dont l'indemnité de départ, l'indemnité de congé payé, les primes et les paiements d'un régime de participation aux bénéfices sont convertis en rémunération hebdomadaire et traités comme un revenu gagné pendant la période de prestations, donc déduits des prestations payables. Cette méthode est considérée inéquitable car la période maximale d'admissibilité aux prestations et le montant de celles-ci s'en trouvent réduits. L'exception la plus importante à cet égard a trait aux fonds en fidéicommis pour les indemnités de congé payé, que l'on trouve surtout dans l'industrie de la construction en Ontario et au Québec. Ces fonds permettent l'accumulation de droits à des prestations de vacances. Les indemnités sont habituellement payées deux fois l'an et les vacances doivent être prises au cours d'une période donnée. Pendant cette période de vacances, les salariés ne devraient pas être considérés comme des chômeurs disponibles pour travailler.

Recommandations

27.1 Que les indemnités de départ, les indemnités de congés payés et les paiements forfaitaires soient convertis en montants hebdomadaires selon la formule utilisée à l'heure actuelle. Ces sommes devraient uniquement retarder le versement des prestations, et non en réduire le montant. En outre, elles devraient être considérées comme une rémunération assurable.

27.2 Que les bénéficiaires qui reçoivent des paiements à même un fonds en fidéicommis pour les indemnités de congés payés soient déclarés inadmissibles pour la période au cours de laquelle ils reçoivent l'indemnité en question. Ainsi, les prestations d'assurance-chômage seraient retardées, mais non réduites.

En vertu du régime actuel, si un prestataire gagne plus de 25 % du montant de ses prestations, chaque dollar gagné en plus donne lieu à une réduction correspondante de ses prestations. Il n'y a donc aucun avantage financier à travailler une fois atteint le niveau d'exemption. Il faudrait prévoir un mécanisme pour éviter que les prestations ajoutées à la nouvelle rémunération ne dépassent le montant de la rémunération assurable du travailleur.

Recommandation

28.1 Que le montant de la rémunération gagnée pendant la période de prestations serve à réduire le montant des prestations selon un taux égal au taux de remplacement, c'est-à-dire que si le taux de remplacement s'établit à 66,66 %, le taux de réduction sera lui aussi de 66,66 %.

À l'heure actuelle, seuls sont assurés les emplois d'au moins 15 heures par semaine ou dont le salaire hebdomadaire est d'au moins 99 $. Les travailleurs à temps partiel qui occupent plus d'un emploi sont considérés comme étant en chômage et admissibles aux prestations s'ils perdent un de leurs emplois, à la condition que cet emploi soit assurable. Le salaire provenant de l'emploi conservé a valeur de rémunération gagnée pendant la période de prestations et, par conséquent, ces prestataires sont traités plus durement que les employés à plein temps qui touchent la même rémunération assurable totale.

Recommandation

28.2 Que les prestations des travailleurs exerçant plus d'un emploi soient calculées en fonction du montant total de la rémunération assurable provenant de tous les emplois. Toute rémunération touchée au cours de la période de prestations devrait être prise en compte dans le calcul du montant des prestations.

Une disposition particulièrement controversée de la loi actuelle rend inadmissibles aux prestations les travailleurs qui perdent leur emploi en raison d'un conflit de travail. Cette disposition se fonde sur le fait que la grève est un acte volontaire et que le versement de prestations aux grévistes violerait le principe de neutralité puisque l'assurance-chômage prendrait ainsi un caractère de fonds de grève. D'après les règles actuelles, un conflit de travail est réputé être en cours jusqu'à ce que 85 % des travailleurs aient repris le travail, même si une convention a été ratifiée. Or, une fois que la convention collective a été signée, ces travailleurs ne sont plus en grève.

Recommandations

29.1 Qu'un conflit de travail soit considéré comme terminé à la date de signature de la convention collective sauf si la date de retour au travail est précisée dans une entente ou un protocole complémentaire.

29.2 Que les travailleurs soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage, si un lock-out est décrété pendant la durée d'application d'une convention collective.

Par ailleurs, les employés sont jugés non admissibles aux prestations s'ils font l'objet d'un lock-out, même s'ils ne sont pas en chômage de leur propre gré.

À l'heure actuelle, certains travailleurs qui participent indirectement à une grève ne sont pas admissibles aux prestations. Cette règle va à l'encontre du principe de l'arrêt volontaire du travail et de la neutralité. Le simple fait de contribuer à une caisse de soutien des grévistes (fonds de grève) peut entraîner l'exclusion du bénéfice des prestations. Par conséquent, les membres d'une section locale faisant partie d'un même syndicat sont exclus même s'ils n'ont pas participé à la décision de faire la grève. Or, les ouvriers de la même usine qui appartiennent à une unité de négociation et qui n'est pas une section locale du syndicat en grève ne sont pas frappés d'exclusion. Cette distinction peut être à la fois injuste et illogique. Mais il est important de savoir que, dans certains cas, les travailleurs qui sont indirectement impliqués dans un conflit collectif peuvent en bénéficier substantiellement dans un délai assez court. Si on peut en faire la preuve ils devraient être non admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Dans ce cas, ils devraient jouir du droit d'appel et le fardeau de la preuve devrait incomber à la Commission.

Recommandation

29.3 Que les travailleurs qui sont involontairement mêlés à un conflit, y compris ceux qui appartiennent à une autre section locale du même syndicat, ne soient pas déclarés inadmissibles aux prestations. Toutefois, si ceux-ci sont susceptibles d'en bénéficier prochainement et de façon appréciable, qu'ils n'aient plus droit à l'assurance-chômage mais conservent celui d'interjeter appel de la décision.

Dans le régime actuel, les travailleurs qui participent à un conflit collectif et qui trouvent un autre emploi ne sont pas admissibles aux prestations s'ils perdent cet autre emploi. Cette disposition ne tient pas compte du fait que le licenciement n'a rien à voir avec le conflit collectif original. La pratique n'est donc pas justifiée, à moins que la Commission puisse démontrer que le licenciement visait uniquement à justifier la demande de prestations.

Recommandation

29.4 Si un travailleur perd ses droits à cause d'un conflit de travail, puis trouve un autre emploi et est ensuite licencié, qu'il soit admissible aux prestations en raison de son deuxième emploi. Tout travailleur qui reçoit une rémunération pendant la période de prestations et la perd à cause d'un conflit de travail devrait avoir droit aux prestations en vertu de la première demande présentée.

Les demandes de prestations de maladie, de maternité et de parent sont refusées en tout temps durant un conflit collectif. Or, ces demandes sont indépendantes du conflit et auraient été présentées de toute façon. Cependant, le versement de prestations de maladie doit être assujetti à des conditions rigoureuses pour éviter tout abus.

Recommandation

29.5 Que les prestations de maternité, de maladie et d'adoption soient versées pendant un conflit de travail. Quant aux prestations de maladie, qu'elles ne soient versées que si le prestataire est hospitalisé.

Selon les principes de l'assurance, les personnes qui quittent volontairement leur emploi ne devraient pas être admissibles aux prestations. Pour appliquer ces principes, il faudrait que l'employeur dénonce ceux qui ont volontairement quitté leur travail. Mais comme l'employeur n'est nullement pénalisé s'il déclare qu'il s'agit d'un licenciement, rien ne l'incite à dire la vérité. Il peut même être amené à se faire le complice de l'employé et déclarer un licenciement plutôt qu'un départ volontaire. L'imposition d'une pénalité plus sévère ne ferait qu'accroître l'incitation à la collusion.

Il y a lieu, toutefois, de préciser et de faire connaître les conditions permettant à un employé de quitter son travail sans encourir de pénalité. Le «motif valable» est mal compris par les prestataires. Il importe également de revoir les règles concernant l'application de l'«ordre

d'ancienneté inverse» dans le cas de licenciements collectifs, lorsque des travailleurs âgés acceptent par entente d'être les premiers licenciés. Dans ce cas, il ne faudrait pas imposer de pénalité.

Recommandation

30 Que l'on maintienne la pénalité actuelle (à savoir l'abolition des prestations pendant une période pouvant durer six semaines) en cas de départ volontaire. Il faudrait préciser ce qu'on entend en l'occurrence par «motif valable». L'application de l'«ordre d'ancienneté inversé» dans les cas de licenciements collectifs devrait constituer un motif valable.

Les exigences de recherche d'emploi et de disponibilité pour travailler revêtent une importance primordiale car elles permettent de déterminer si le prestataire est un chômeur ou un désœuvré. L'application de ces dispositions devrait cependant se faire de façon humaine, raisonnable et intelligente; les personnes qui cherchent à lancer une entreprise ne devraient pas être exclues du bénéfice des prestations, pour cause de non-disponibilité.

Recommandation

31 Que la recherche d'un emploi et la disponibilité continuent d'être des éléments essentiels du Régime d'assurance-chômage.

— Que les critères qui servent à établir ce qui constitue un emploi convenable soient rendus plus explicites pour les clients.

— Que l'on procède régulièrement à une mise à jour de la liste d'emplois que les prestataires sont tenus de chercher en fonction de ceux qui sont disponibles dans la localité.

— Que les exigences relatives à la recherche d'un emploi et à la disponibilité ne s'appliquent pas dans les cas de maladie, de maternité et de licenciement temporaire avec garantie de rappel, et dans le cas des personnes qui exercent des fonctions de juré, qui participent à des programmes de formation approuvés ou à des projets approuvés de mise sur pied d'une petite entreprise.

Chapitre 9 : Le travailleur autonome : un cas spécial

Ce chapitre examine la question du travailleur indépendant et traite du cas des prestations versées aux pêcheurs.

Il serait pratiquement impossible d'assurer une protection à toutes les catégories de travailleurs indépendants. Dans le cas où un particulier est en mesure de provoquer la situation qui lui permettrait de recevoir des prestations, et ceci est vrai du travailleur indépendant, le risque moral présenté est incompatible avec les principes de l'assurance-chômage. En revanche, le conjoint à qui le travailleur indépendant verse un salaire pour son travail devrait être admissible à l'assurance-chômage, sauf dans les provinces où le conjoint est considéré comme un partenaire en vertu du droit familial.

Recommandation

32 Que les conjoints des travailleurs indépendants aient droit à l'assurance-chômage dans les provinces où les lois régissant la propriété familiale ne les considèrent pas comme des associés et où leur salaire est imposable.

Les pêcheurs indépendants ont obtenu la protection du Régime d'assurance-chômage grâce à une modification spéciale de la loi en 1956. L'objectif était d'offrir une forme de soutien du revenu aux pêcheurs indépendants, notamment sur la côte Atlantique, ainsi qu'aux nombreuses collectivités côtières dont la survie dépend de la pêche. Mais ces prestations spéciales de pêcheur créent des problèmes attribuables à la nature même du régime, à sa complexité administrative, à son inaptitude à satisfaire les besoins des pêcheurs et aux difficultés qu'ils imposent aux usines de traitement qui n'ont pas suffisamment de poisson vers la fin de la saison de pêche. L'assurance-chômage s'est avérée inapte à répondre aux besoins des pêcheurs qui, en raison des caprices de la nature ou de la politique de l'État, ont pourtant fort besoin d'un supplément de revenu.

Recommandation

33 Que la partie V du règlement visant les pêcheurs soit modifiée et qu'un délai maximum de cinq ans soit fixé pour l'élimination des prestations destinées aux pêcheurs indépendants.

— Qu'au cours de cette période de cinq ans, aucun nouveau pêcheur n'ait droit aux prestations spéciales de pêcheur. Les bénéficiaires actuels pourraient choisir de recevoir, durant la morte-saison, un montant hebdomadaire calculé d'après la moyenne des prestations auxquelles ils ont eu droit au cours des cinq années précédentes, plutôt que d'après le barème actuel des prestations.

— Qu'au cours de cette période de cinq ans, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces concernées conçoivent et mettent en œuvre un régime de supplément du revenu pour tous les travailleurs, en fonction de leurs besoins, et que les ressources disponibles équivalent au montant des prestations spéciales de pêcheur actuellement versées.

Chapitre 10 : La réforme des services

Ce chapitre présente diverses propositions destinées à améliorer l'administration du régime. Celles-ci comprennent des modifications fondamentales à la structure de l'organisation et d'autres changements qui pourraient être adoptés même sans la restructuration en profondeur. Bien qu'elle soit en principe indépendante, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est un organisme fédéral soumis aux lignes directrices du Conseil du Trésor et à la politique de la Commission de la fonction publique relative au personnel. Les deux commissaires, qui représentent les employeurs et les employés, exercent une influence minimale. Ceux qui assument la plus grande partie des frais au moyen de leurs cotisations n'ont qu'un rôle négligeable à jouer dans la gestion du régime, conçue davantage pour répondre aux besoins de l'intérieur qu'à ceux des prestations. En bref, la Commission manque d'autonomie et de pouvoir.

Recommandation

34 Que la prestation des services d'assurance-chômage et d'emploi soit confiée à un nouvel organisme indépendant, la Commission de l'assurance-chômage.

Dans tout le rapport, nous avons insisté sur la nécessité de mettre au point un plan global de mise en valeur des ressources humaines. Un ministère de l'Emploi et de l'Immigration revitalisé serait investi d'un vaste mandat à l'égard de cette stratégie. Mais que tous les programmes actuels et toutes les fonctions de mise en valeur des ressources humaines relèvent ou non de ce ministère, la coordination des initiatives sera essentielle.

Recommandation

35 Que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration soit réaménagé et chargé de mettre en valeur les ressources humaines.

La nouvelle Commission devrait être administrée de façon autonome par rapport au gouvernement, tout en étant régie par une loi révisée sur l'assurance-chômage qui limiterait ses pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est des aspects fondamentaux du régime et du processus d'appel. Elle pourrait se passer des crédits parlementaires, puisque nous proposons qu'elle soit financée entièrement au moyen des cotisations.

Recommandation

36 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit une société d'État mère établie en vertu de la partie II de l'annexe C de la *Loi sur l'administration financière*.

Pour s'assurer que cette commission sera indépendante, il faudra nommer un conseil de direction qui représente davantage les employeurs et les employés. Ce conseil devra défendre les intérêts des employeurs et des employés qui financeront le régime.

Recommandation

37 Que le conseil d'administration de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit composé de 13 à 21 membres, dont la majorité proviendrait, en nombre égal, des milieux patronaux et syndicaux :

— Que les membres soient nommés par décret du conseil au terme de consultations avec les groupes intéressés, pour une période de trois ans, et que le tiers soit remplacé ou nommé à nouveau chaque année.

— Que le choix du président et du directeur administratif soit confié au conseil d'administration.

Il est essentiel que l'administration du régime réponde vraiment aux besoins et aux préoccupations des employeurs et des employés, et qu'elle se mette davantage à la portée des prestataires.

Recommandation

38 Que la loi créant la Commission de l'assurance-chômage habilite pleinement cette dernière à administrer le régime et à dispenser les services.

On se doit de conclure que l'accès du public au Régime d'assurance-chômage n'occupe pas une place très élevée dans l'échelle des priorités, si l'on se reporte aux nombreuses critiques qui ont été formulées au sujet du peu d'information que les employeurs et les prestataires reçoivent sur les divers aspects du régime. Le public se sent considérablement frustré car il lui est difficile d'obtenir des réponses aux questions qu'il se pose et il lui est même difficile de communiquer avec le personnel, que ce soit en personne ou au téléphone.

Recommandation

39 Que la Commission de l'assurance-chômage renseigne davantage le public, les employeurs et les travailleurs sur le régime en général, sur les exigences de la loi et du règlement et sur la procédure d'appel, ainsi que sur les droits et obligations des prestataires et des appelants.

Les règles régissant l'administration du régime se trouvent tantôt dans la loi ou dans le règlement, tantôt dans les directives administratives ou dans les décisions des juges. Les changements proposés ont pour but de donner à la nouvelle Commission le pouvoir de déterminer les règles à adopter aux fins de la mise en œuvre du régime. Les règles actuelles doivent être examinées et évaluées avec soin. La date limite de présentation des demandes, par exemple, n'est pas sans importance puisqu'elle peut entraîner la perte de prestations. On ne sait pas très bien quelle est la signification de l'expression «motif valable de retard» ni comment une demande peut être antidatée. La preuve d'admissibilité aux prestations est à la charge du prestataire plutôt que de la Commission. De même, les règles et procédures régissant les appels obligent le prestataire à fournir des preuves, mais on ne lui explique pas quelle est la nature de la preuve exigée ni le sens de «motif valable».

Les prestataires devraient être tenus de démontrer seulement qu'ils satisfont aux exigences générales d'admissibilité. Si leur demande de prestations est rejetée, c'est la Commission qui devrait justifier sa décision. En outre, celle-ci devrait aider le prestataire, dans la mesure du possible, à préparer son exposé à l'appui de sa demande.

Recommandation

40 Que l'on revoie toutes les règles ayant trait à la prestation des services, et plus particulièrement celles concernant le délai de présentation des demandes, le fardeau de la preuve et les normes à respecter. Les chômeurs devraient recevoir de l'aide au moment de remplir leur demande.

Le texte législatif établissant le nouveau Régime d'assurance-chômage et créant une commission autonome devrait se caractériser par la simplicité et la clarté, comme le demandent les clients, tout en offrant la souplesse voulue pour tenir compte de l'évolution des besoins des chômeurs et de la conjoncture économique. Il devrait énoncer la vocation du régime et le mandat de la Commission sans chercher à parer à toutes les éventualités. Le rôle et la nature du Régime d'assurance-chômage, de même que les principaux éléments de la structure des prestations, devraient être précisés, mais il conviendrait que les règles particulières d'application soient laissées à la discrétion de la Commission.

Recommandation

41 Que la nouvelle loi sur l'assurance-chômage définisse clairement les objectifs, la nature et la portée du Régime d'assurance-chômage, et qu'elle traite expressément :

— des principes sur lesquels on se fonde pour calculer les taux de cotisation et le montant des prestations;

— des principes qui sous-tendent la définition du chômage aux termes de la loi (y compris ce qu'on entend par interruption de rémunération);

— de ce qu'on entend par chômage volontaire et chômage involontaire de même que par disponibilité (pour travailler);

— des principes qui déterminent ce qui doit faire partie de la rémunération assurable;

— des droits et obligations des prestataires, y compris le droit d'appel.

La *Loi sur l'assurance-chômage* est complexe et difficile à comprendre, même pour des juristes, si bien que les clients et les employeurs ne s'y retrouvent pas. Le processus réglementaire lui-même est un véritable casse-tête en raison des innombrables modifications qui y ont été apportées. Il serait raisonnable d'exiger que les modifications au règlement et à la politique qui touchent directement les clients soient dûment annoncées.

Recommandation

42 Que la nouvelle loi, en confiant à la Commission de l'assurance-chômage le pouvoir de faire des règlements, en précise la procédure et l'échéancier afin de limiter la fréquence des modifications, et qu'un avis concernant tout projet de modification à ces règlements soit communiqué aux médias bien avant la date de son entrée en vigueur.

Traditionnellement, le système judiciaire canadien prévoit une procédure d'appel pour l'examen du fond et des faits au premier palier et pour l'étude de la procédure et de l'interprétation au second palier. Le processus d'appel de l'assurance-chômage est plus complexe. Il comprend un examen interne et prévoit plusieurs paliers d'examen de la procédure. Mais les problèmes ne s'arrêtent pas là. Les conseils arbitraux, par exemple, ne sont pas considérés par les prestataires comme des commissions d'appel objectives dans la mesure où ils ne sont pas perçus comme indépendants de la Commission, qu'ils ne suivent pas

de règles uniformes en matière de preuve et que leurs présidents n'ont pas la formation juridique nécessaire ni une connaissance suffisante du régime. Au demeurant, la procédure d'examen interne est jugée inadéquate étant donné que la personne chargée de cet examen fait partie de la structure hiérarchique de l'organisation.

Recommandations

43.1 Que le conseil arbitral et le juge soient remplacés par un médiateur de l'assurance-chômage et une commission d'appel.

— Les responsabilités, l'indépendance et les pouvoirs du médiateur de l'assurance-chômage devraient être définis dans la loi; le médiateur présenterait chaque année un rapport sur les problèmes posés par la mise en application de la loi et l'interprétation des règlements, et formulerait des recommandations à ce sujet.

— Une commission d'appel devrait être créée pour entendre tous les appels de première instance et examiner le fondement de chaque demande. Cette commission devrait être présidée par un avocat d'expérience jugé admissible à la magistrature et comprendre en outre deux adjoints représentant l'un, les employeurs, l'autre, les travailleurs. Elle devrait fonctionner à la façon d'un tribunal, appliquer le principe de l'opposition des parties et respecter les règles de la preuve.

— L'examen d'arbitrage devrait être clairement séparé du traitement des demandes et de la vérification des prestations.

43.2 Que des fonds soient accordés à certains groupements agréés, comme les organismes d'action-chômage, pour aider les employeurs et les travailleurs à interjeter appel. Groupements et appelants devraient pouvoir prendre facilement connaissance de la décision des juges afin de bien préparer leur requête.

La loi actuelle confère à la Commission des pouvoirs considérables. Celle-ci est habilitée, par exemple, à non seulement imposer une pénalité administrative à une personne ou une entreprise, mais elle peut en même temps intenter des poursuites pénales contre cette même personne ou entreprise. Elle jouit du pouvoir de perquisition et de saisie, et n'est pas tenu par la loi de donner aux clients un préavis suffisant pour leur permettre d'examiner les preuves documentaires rassemblées par la partie plaignante.

Recommandation

44.1 Que la loi définisse les pouvoirs d'exécution de la Commission de telle manière qu'ils soient rigoureusement conformes aux garanties prescrites par la Charte canadienne des droits et libertés, et indispensables à l'accomplissement des fonctions essentielles du régime.

Étant donné que l'assurance-chômage est un régime obligatoire financé par un prélèvement sur la masse salariale, l'intérêt public exige que la commission autonome soit responsable sur le plan financier et que certaines règles à cet égard figurent expressément dans la loi.

Recommandation

44.2 Que les règles habituelles concernant l'obligation de rendre compte au Parlement s'appliquent à la nouvelle Commission de l'assurance-chômage. La loi devrait indiquer :

— l'étendue de l'activité de la Commission;

— l'étendue de son pouvoir d'emprunter pour éponger un déficit du Compte d'assurance-chômage;

— les modalités de placement de l'excédent dans des titres d'État;

— les droits et autres avantages accumulés par les employés actuels;

— la manière dont la Commission peut fixer les taux de cotisation et modifier certains aspects de la grille des prestations.

L'assurance-chômage, en tant que régime d'assurance sociale, est essentiellement une répartition du risque de pertes financières découlant du chômage, et il convient qu'elle soit financée par les cotisations de ceux qui partagent ce risque. À titre d'assurance contre les pertes de revenus salariaux, elle ne peut garantir le droit aux prestations qu'à ceux qui sont assurés. Il s'ensuit que le coût des prestations et les frais administratifs connexes ne devraient pas être payés au moyen des deniers publics mais entièrement par ceux qui sont admissibles au bénéfice des prestations.

Recommandation

45 Que le nouveau régime d'assurance-chômage soit entièrement financé par les cotisations. L'exécution des programmes de mise en valeur des ressources humaines, de supplément du revenu et d'autres programmes ayant trait au marché du travail devraient être séparée de l'assurance-chômage et financée par l'État.

La répartition des cotisations entre les employeurs et les employés rappelle aux deux parties que le régime d'assurance, bien qu'il soit indispensable, comporte un coût et que chacune des parties doit en assumer sa part. Une répartition à parts égales mettrait en évidence le fait que les employeurs et les employés sont au même titre responsables de la détermination des orientations administratives du régime.

Recommandation

46.1 Que les cotisations d'assurance-chômage des employeurs et des travailleurs soient progressivement égalisées.

Une taxe fédérale sur le chiffre d'affaires ou à la valeur ajoutée aurait des répercussions sur les modes de répartition des cotisations car elle permettrait de calculer les cotisations des employeurs selon le total de la valeur ajoutée plutôt que le total des salaires assurables.

Recommandation

46.2 Que le calcul des cotisations patronales d'assurance-chômage soit révisé si une taxe à la valeur ajoutée est adoptée.

Aux fins de la fixation des taux de cotisation, il faut tenir compte du fait que la majoration subite des cotisations en période où le chômage est à la hausse, de même que le relèvement des taux pendant les premières années de reprise économique, a pour effet de déstabiliser la demande. Le taux des cotisations est fondé actuellement sur une moyenne mobile de trois ans. Mais les cycles économiques sont irréguliers et les formules prescrites par la loi sont rarement en harmonie avec la réalité.

Recommandation

47 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit habilitée à modifier les prestations et les cotisations selon les paramètres fixés par la nouvelle loi.

La séparation de la Commission de l'assurance-chômage du ministère actuel de l'Emploi et de l'Immigration soulève la question de la responsabilité des services d'emploi. On s'entend pour dire que les services offerts aux chômeurs devraient relever d'un même bureau. Ce bureau fournirait de l'information sur les demandes de prestations et offrirait des services d'évaluation et de consultation. Il semble raisonnable d'intégrer l'établissement des listes d'offres d'emploi et les présentations à ces autres services. Ces services devraient être accessibles à tous les chômeurs et pas uniquement aux prestataires.

Recommandation

48 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage continue d'assumer la responsabilité des services d'emploi (les services de placement, d'évaluation et de consultation) offerts à tous les chômeurs, y compris ceux qui ne reçoivent pas de prestations d'assurance-chômage. Que l'on évalue les services de placement et qu'on entreprenne de les réaménager, de les réorienter ou de les supprimer.

La réorganisation des services publics perturbe les clients et le personnel. Bien que la séparation de la Commission et du Ministère représente un changement fondamental et indispensable, il importe de réduire au minimum les effets de dispersion et les problèmes possibles de manque de communication ou de double emploi.

Recommandation

49 Que le personnel de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage et celui du ministère fédéral chargé de mettre en œuvre les autres programmes de mise en valeur des ressources humaines partagent les mêmes locaux, dans le réseau actuel des centres d'emploi du Canada.

La Commission est un organisme immense qui compte 28 000 employés. Le nombre et la classification des employés, tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux, ne sont pas justifiés par la nature et la valeur des services fournis. Il semble qu'une réduction considérable du nombre d'employés serait réalisable.

Recommandation

50 Que l'on procède à une réduction sensible du personnel à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Le relevé d'emploi fourni par l'employeur est la source des renseignements nécessaires aux fins de la détermination du taux des prestations et de la période de versement applicable. Les erreurs commises sur le relevé sont la principale cause des trop-payés et des moins-payés de prestations ainsi que des retards dans le traitement des demandes.

Recommandation

51 Que la Commission de l'assurance-chômage étudie la possibilité de remplacer l'actuel système de relevés d'emploi par un système simplifié de relevés de rémunération sur demande ou par un système d'états périodiques de rémunération.

Un système global de dépistage automatisé contrôle actuellement l'ampleur et les causes des paiements inexacts. Ce système est destiné à déterminer la probabilité de fraude plutôt qu'à relever des cas particuliers. L'évaluation du rendement est fondée sur le nombre de cas, et non sur la valeur monétaire ou l'importance des cas. L'accès à l'information sur les clients que détiennent les autres ministères et organismes de l'État est limité.

Recommandations

52 Que l'on établisse des systèmes de vérification des prestations permettant de comparer les données sur les prestataires avec des dossiers afférents. La *Loi sur l'assurance-chômage* devrait permettre de récupérer le trop-perçu des prestations en les déduisant des sommes que l'État doit aux prestataires (les remboursements d'impôt, par exemple).

53 Que la Commission de l'assurance-chômage améliore ses services d'enquête et prête davantage attention à la fraude systématique. L'évaluation du rendement dans ce domaine devrait être fondée non seulement sur le nombre de cas, mais aussi sur leur valeur monétaire.

Conclusion

Les modifications proposées au Régime d'assurance-chômage, les recommandations relatives au supplément de revenu et les autres programmes préconisés dans notre rapport concernant les ressources économiques et humaines sont des mesures qui soulèveront la controverse. Il faudra du courage pour les adopter et du temps avant qu'on puisse les mettre en application. Les commissaires sont extrêmement conscients des effets que pourront avoir ces changements sur les personnes et les régions. Il faut prévoir du temps pour en évaluer toutes les conséquences, pour suivre l'évolution de la situation et pour adopter les modifications qui conviennent.

Mais il y a d'autres raisons qui expliquent pourquoi il faut du temps. Certaines des principales recommandations sont étroitement imbriquées. La suppression par étapes des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et des prestations spéciales de pêcheur que nous proposons suppose l'adoption d'un régime de supplément de rémunération. Ces propositions et les autres initiatives qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de mise en valeur des ressources humaines nécessitent la consultation des gouvernements provinciaux et la conclusion d'accords fédéraux-provinciaux.

La nouvelle commission autonome proposée et la nouvelle Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada réorganisée ne seront pas établies du jour au lendemain, non seulement en raison des changements à apporter mais également parce qu'il faudra permettre aux personnes touchées de s'adapter à ces changements. C'est pourquoi nous demandons instamment de prévoir une période de transition de quatre à cinq ans pour l'entrée en vigueur progressive des modifications lorsqu'on estimera qu'il faut du temps pour s'y adapter.

Résumé de l'opinion divergente de madame Guylaine Saucier

Il faudrait conserver la règle suivant laquelle un conflit collectif est réputé terminé, pour les fins de l'assurance-chômage, lorsque 85 % des employés sont retournés au travail. Le travailleur qui ne participe pas directement à une grève, mais qui est licencié en raison de celle-ci, devrait avoir droit au bénéfice des prestations d'assurance-chômage pourvu que a) le prestataire ne soit pas employé par le même employeur que les grévistes et b) le prestataire ne cotise pas au même fonds de grève que ces derniers.

Résumé de l'opinion divergente de madame Frances Soboda et de monsieur Jack Munro

Nous avons la ferme conviction que le régime est foncièrement bon et qu'il suffirait de l'améliorer et de le renforcer pour qu'il atteigne les objectifs fixés, d'une façon plus simple et plus équitable.

Nous nous dissocions fondamentalement des autres membres de la Commission sur les points suivants :

— Nous ne croyons pas qu'il soit justifié de sabrer dans le régime.
— Nous ne pouvons appuyer les réductions massives des prestations versées aux travailleurs ayant le plus besoin de la sécurité économique que procure l'assurance-chômage, ceux qui sont dans l'impossibilité de conserver un emploi à plein temps à longueur d'année.
— Nous croyons que l'élimination envisagée des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional débouche sur la faillite économique des régions les plus défavorisées du Canada.
— Nous croyons que c'est commettre une erreur grave que de dissocier les cotisations et les prestations d'assurance-chômage, d'une part, et le taux de chômage, d'autre part.

Le Régime d'assurance-chômage a été assujetti à toute une série de compressions financières et de mesures restrictives dans la dernière décennie. Les partisans de ces méthodes ont eu beau jeu à cette époque. Mais il est temps maintenant de revenir à l'essentiel et de s'attacher de nouveau à répondre aux besoins des gens que le régime est censé aider.

Les commissaires font les recommandations suivantes :

— Que soit conservé le lien actuel entre la durée de la période de prestations et le taux de chômage local (prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional);
— Que toutes les catégories des prestataires soient assujetties à la norme d'admissibilité minimale de dix semaines, y compris les personnes qui demandent des prestations de maladie, de maternité ou de parent;
— Que la durée maximale de la période de prestations soit portée de 50 à 71 semaines;

— Que le délai de carence de deux semaines soit conservé dans le cas des prestations ordinaires, réduit à une semaine pour les prestations de maladie et complètement supprimé pour les prestations de maternité et de parent;
— Que le versement des prestations débute dans la semaine qui suit la présentation de la demande de prestations;
— Que le niveau de la rémunération assurable soit fixé chaque année à 125 % des taux de rémunération, calculés selon la moyenne mobile de huit ans;
— Que le taux des prestations soit porté à 66,66 % de la rémunération assurable;
— Que le revenu de pension, les indemnités de départ et de congés payés soient exclus du calcul de la rémunération aux fins de l'assurance-chômage;
— Que soient éliminées les dispositions actuelles qui excluent les personnes de plus de 65 ans de la protection du régime;
— Que la durée des prestations de maternité soit de 17 semaines, que le délai de carence de deux semaines soit supprimé et que la durée des prestations d'adoption et de parent soit fixée à 24 semaines;
— Que les travailleurs à temps partiel soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage s'ils travaillent régulièrement au moins six heures par semaine;
— Que le refus d'accorder des prestations à des travailleurs mêlés à une grève soit maintenu uniquement dans le cas des travailleurs qui participent activement à celle-ci, à l'exclusion de ceux qui refusent de franchir les piquets de grève;
— Que les travailleurs lock-outés par un employeur soient admissibles aux prestations;
— Que les dispositions réglementaires en matière d'assurance-chômage, les procédures et l'administration du régime soient simplifiées pour que les chômeurs puissent obtenir plus facilement et plus rapidement les prestations auxquelles ils ont droit;
— Si les recommandations précédentes sont adoptées, que la formule de financement tripartite soit conservée, en assurant la parité entre les cotisations versées par les employeurs et celles versées par les employés.

Résumé de l'opinion divergente de monsieur Roy F. Bennett

L'annualisation

Il y a lieu de différer l'adoption de la formule d'annualisation jusqu'à la mise en place, en accord avec les provinces, de programmes de supplément du revenu appropriés. Entre-temps, il faut maintenir le Régime d'assurance-chômage actuel, mais en y apportant quelques modifications ayant pour but d'éliminer progressivement, sur une certaine période de temps, les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et de leur substituer des programmes de formation plus développés, des initiatives de création d'emplois de longue durée et d'autres programmes conçus pour faciliter et encourager la participation des travailleurs.

Les travailleurs à temps partiel

Étant donné que les étudiants, les retraités et les travailleurs qui bénéficient déjà d'un emploi à plein temps constituent une forte proportion des travailleurs à temps partiel, il y aurait lieu de ne pas leur offrir l'assurance-chômage s'ils effectuent moins de 15 heures de travail par semaine tant qu'une analyse plus approfondie n'aura pas établi que la majorité désire vraiment cette protection.

Le Compte cumulatif d'emploi

Étant donné la complexité du Compte cumulatif d'emploi que l'on propose et ses incidences sur le plan administratif, il semblerait préférable de fonder l'admissibilité à ces prestations strictement sur l'âge (sous réserve d'avoir fait partie de la population active pendant un minimum de temps), pourvu qu'une telle façon de procéder ne soit pas en contradiction avec la Charte canadienne des droits et libertés.

Le revenu de pension

Les modifications que l'on propose au traitement des pensions, comme toutes les modifications comportant des incidences importantes, ne devraient entrer en vigueur qu'un an après la publication des règlements y afférents.

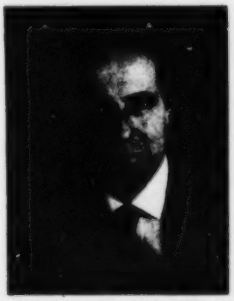
Les conflits de travail

Un conflit de travail est considéré comme terminé lorsque : a) une convention collective est signée; et b) lorsque l'unité ou le service dont faisait partie le travailleur lors du déclenchement de la grève reprend le travail ou cesse d'exister.

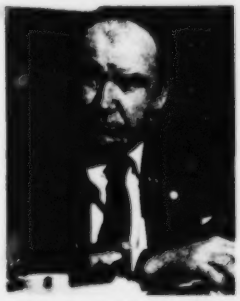
Le travailleur qui est mêlé involontairement à une grève, mais qui est mis en disponibilité par suite de cette grève, devrait avoir droit aux prestations d'assurance-chômage à condition que : a) le prestataire ne soit pas employé par le même employeur que les grévistes; ou b) que le prestataire ne cotise pas au même fonds de grève.

Lorsqu'un travailleur est déclaré inadmissible aux prestations en raison d'un conflit de travail et prend un autre emploi dont il est ensuite licencié, il devrait être admissible aux prestations d'assurance-chômage en fonction de ce deuxième emploi seulement lorsque la grève prend fin au même moment où il est licencié de son deuxième emploi ou bien lorsqu'il a occupé ce deuxième emploi pendant au moins dix semaines.

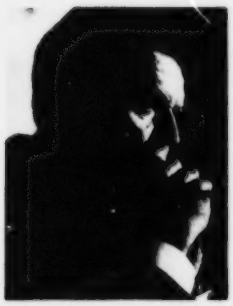
Les membres de la Commission



Claude Forget, président
M. Forget est conseiller économique, associé de l'entreprise SÉCOR de Montréal et vice-président de l'Institut C.D. Howe. Il a enseigné l'économique à l'Université McGill, l'Université de Montréal et à l'Université du Québec à Montréal. M. Forget a été successivement sous-ministre adjoint, député à l'Assemblée nationale et ministre des Affaires sociales du Québec.



Jack Munro, commissaire
M. Munro est président du Conseil régional n° 1 du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, poste qu'il occupe depuis 1973. Il est aussi membre du bureau international de ce syndicat et vice-président général du Congrès du travail du Canada.



Roy F. Bennett, commissaire
M. Bennett préside sa propre société de gestion et de placement, la Bennecon Ltd. Il a constitué cette société à sa retraite de la société Ford du Canada dont il fut président et chef de la direction de 1971 à 1981.

Guylaine Saucier, commissaire
M^me^ Saucier est depuis 1975 présidente du Groupe Gérard Saucier, l'une des entreprises forestières les plus importantes au Québec. Elle est comptable agréée et siège au conseil de nombreux organismes privés et parapublics.

M. O. Morgan, commissaire
M. Morgan est un universitaire canadien, réputé dans le domaine des sciences sociales. Il a enseigné au King's Collegiate School de même qu'aux universités Dalhousie et Memorial. Il fut président de cette dernière université de 1973 à 1981.

Frances J. Soboda, commissaire
M^me^ Soboda est vice-présidente du Congrès du travail du Canada, vice-présidente de la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse et présidente de la section 4253 des Métallurgistes unis d'Amérique. Elle est aussi coprésidente du comité des droits de la personne de la FTNE.

CANADA

Rapport

de la

Commission d'enquête sur

l'assurance-chômage

Novembre 1986

Claude E. Forget, président
Roy F. Bennett
M. O. Morgan
Jack J. Munro
Guylaine Saucier
Frances J. Soboda

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1986

En vente au Canada par l'entremise des

Librairies associées
et autres librairies

ou par la poste auprès du

Centre d'édition du gouvernement du Canada
Approvisionnements et Services Canada
Ottawa, Canada K1A 0S9

N° de catalogue MP15-15/1986F
ISBN 0-660-91811-0

au Canada: 29,95 $
à l'étranger: 35,95 $

Prix sujet à changement sans préavis

Tous droits réservés. On ne peut reproduire aucune partie du présent ouvrage, sous quelque forme ou par quelque procédé que ce soit (électronique, mécanique, photographie) ni en faire un enregistrement sur support magnétique ou autre pour fins de dépistage ou de diffusion sans autorisation écrite préalable des Services d'édition, Centre d'édition du gouvernement du Canada, Ottawa, Canada K1A 0S9.

On peut également se procurer des exemplaires du Résumé du rapport de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage. MP15-15/1986-1E. (ISBN 0-660-12214-6). Prix au Canada: 4,75 $; à l'étranger: 5,70 $.

Also available in English: The Commission of Inquiry on Unemployment Insurance—Report. Cat. No. MP15-15/1986E.

La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage

CANADA

Commission of Inquiry on Unemployment Insurance

À SON EXCELLENCE
MADAME LE GOUVERNEUR GÉNÉRAL

S'IL PLAÎT À VOTRE EXCELLENCE

Nous, les commissaires nommés par Ordre du Conseil en date du 4 juillet 1985, tel qu'approuvé et amendé le 26 mars 1986 et le 30 septembre 1986 pour enquêter sur le rôle du Régime d'assurance-chômage dans le contexte du système de sécurité sociale canadien en vue d'améliorer le fonctionnement du marché du travail au Canada, de soutenir plus efficacement le développement économique du Canada, d'assurer un financement équitable du régime et d'offrir des possibilités nouvelles et meilleures aux Canadiens qui sont temporairement sans emploi, avons l'honneur de présenter à son Excellence ce rapport et les déclarations supplémentaires ci-jointes.

Claude E. Forget, Président

Roy F. Bennett

Jack Munro

Frances Soboda

M.O. Morgan

Guylaine Saucier

Table des matières

Préface	1
Avant-propos **Un défi et une occasion**	3
Leslie Parnwell	8
Partie I **Ce qui cloche**	11
Dorothy Hall	14
Michael Broadhurst	16
Chapitre 1 **Ce que les gens nous ont dit**	19
Le contexte	19
L'évolution du chômage	19
L'assurance-chômage continuera d'être nécessaire	20
La nécessité d'une réforme	21
Un retour aux principes de base	21
Le pouvoir de décision	21
La question de l'équité	21
Les abus	22
L'administration et l'application du Régime	22
Pensions, indemnités de départ et indemnités de congé	24
Les effets psychologiques du chômage	25
Conclusion	26
L'assurance-chômage : plus ça change, plus c'est pareil	28
Chapitre 2 **L'emploi et le chômage**	31
Introduction	31
La définition du chômage	31
Différents événements à la source du chômage	32
La portée du chômage	33
La dynamique du marché du travail	34
La mesure des attentes: les taux d'activité	39
La participation accrue des femmes	39

Les travailleurs âgés 41
Les jeunes adultes 43
Le progrès économique: la croissance de l'emploi 44
La préoccupation nationale: le spectre du chômage 47
Le chômage saisonnier 48
Le chômage cyclique 50
Le chômage structurel 50
La répartition du chômage selon la profession 51
La répartition régionale du chômage 51
Les caractéristiques personnelles et les risques de chômage 53
L'instruction et le chômage 54
Les tendances prévues 55
Le Régime d'assurance-chômage 57
Conclusion 62

Partie II **Les besoins des chômeurs** 65

Le Canada a-t-il démissionné face au chômage? 70
Greg MacLeod 72

Chapitre 3 **Des emplois** 75

Introduction 75
Contexte de la politique économique générale 76
La nécessité de formules innovatrices 81
Stratégies d'expansion économique 83
Développement économique des collectivités 85
Créations d'emplois : les meilleures intentions du monde 90
Incidences des programmes de création d'emplois et du Régime d'assurance-chômage sur le marché du travail 95
Rôle de l'assurance-chômage dans la création d'emplois: projets réalisés en vertu de l'article 38 96
Conclusion 98

Serge Martineau 101
Belinda McLean 103

Chapitre 4 **La nécessité d'un revenu assuré** 105

Introduction 105
Le Régime de sécurité du revenu 105
Le soutien du revenu : l'aide sociale 108
Le supplément du revenu 112
Les régimes d'assurance sociale 114
Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional : l'assurance-chômage considérée comme un supplément du revenu 115
Un régime canadien de supplément de rémunération 123

L'assurance sociale 128
Le rôle de l'assurance-chômage 128
La perte d'emploi et l'arrêt de rémunération 128
Remboursement des prestations par les bénéficiaires ayant un revenu élevé 130
Les prestations de maternité, d'adoption et de maladie 131
La fixation de taux particuliers en fonction d'un barème de mérite et de démérite 133
Conclusion 135

Gail Bauman 137
Quatre jeunes gens 139

Chapitre 5 **L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée** 141

Introduction 141
Une réforme de l'éducation s'impose 142
Supprimer l'analphabétisme chez les adultes 146
Formation et recyclage 148
L'assurance-chômage et la formation 151
L'avenir des jeunes 152
Conclusion 155

Gail Morriscey 157
Cinq femmes 159

Chapitre 6 **De nouvelles formules de travail** 161

Introduction 161
L'aide à la mobilité 162
La souplesse dans l'organisation du travail 164
Les solutions de rechange 165
Le partage de poste 165
Le travail à temps partiel 166
Le travail partagé indemnisé 171
La semaine ou l'année de travail écourtée 173
Une vie active à sa convenance 178
La retraite à la carte 178
La libre participation 180
Conclusion 182

Lawrence Axe 185

Partie III **Comment répondre aux besoins des chômeurs** 187

Tim Hannan 192

Chapitre 7 **Un plan de réforme** 195

Introduction 195
La réforme proposée : L'annualisation 197
L'admissibilité 198
Le niveau des prestations 198
La période de référence et la période de base 198
La rémunération assurable maximale 199
Le taux de remplacement 200
La durée 200
L'accumulation de droits 200
Le Compte cumulatif d'emploi 202
Introduction 202
La constitution du compte 203
L'utilisation du compte 203
L'entrée en vigueur progressive du Compte cumulatif d'emploi 204
Les solutions de rechange au Compte cumulatif d'emploi 204
Les conséquences de la réforme 206
La réaffectation des fonds 206
Les conséquences sur le plan de la répartition 208
Les conséquences pour l'individu 208
Les conséquences globales 209
Les répercussions sur les cotisations 211
Les répercussions sur les dépenses des gouvernements provinciaux 213
La période de transition 214
Les répercussions sur les travailleurs 215
Première étape 215
Deuxième étape 216
Troisième étape 216
Quatrième étape 216
Les répercussions globales 216
Résumé des changements proposés et des recommandations 219
Trois autres formules 220
La formule de la parité 220
Les conséquences pour l'individu 221
Les conséquences globales 224
Les propositions de la Commission Macdonald 226
Les conséquences pour l'individu 226
Les conséquences globales 227
La bonification du régime actuel 229
Les conséquences pour l'individu 230
Les conséquences globales 230
Conclusion 233

John Mitchell 237

Chapitre 8 **Améliorations possibles immédiatement** 239

Introduction 239
Le traitement des pensions 239
Le traitement de l'indemnité de départ, de l'indemnité de congés payés et des paiements forfaitaires 243
Le traitement de la rémunération gagnée pendant la période de prestations 244
Le traitement des travailleurs à temps partiel exerçant plus d'un emploi 245
Les conflits de travail 246
Les départs volontaires 249
Recherche d'emploi et disponibilité pour travailler 250
Conclusion 252

James Corcoran 253

Chapitre 9 **Le travailleur autonome : un cas spécial** 255

Introduction 255
Les besoins du travailleur autonome 256
Les pêcheurs et l'assurance-chômage 259
La pêche et les revenus de la pêche 259
L'assurance-chômage pour les pêcheurs 260
Les problèmes que pose le régime 262
Une solution possible 264
Conclusion 265

Rosemary Cairns 267

Chapitre 10 **La réforme des services** 271

Introduction 271
Autorité, pouvoirs et processus de décision 273
La nécessité d'une réforme 275
La structure de la nouvelle commission 277
Rééquilibrer les rapports 278
Informer le public 279
Lignes directrices et façons de procéder : la réglementation 281
Les délais 281
Le fardeau de la preuve 282
Les normes à respecter 282
L'équilibre entre l'autonomie et l'obligation de rendre compte 283
La portée et la nature du Régime d'assurance-chômage 283
La protection des droits individuels 284
La nécessité d'un régime simple 285
La procédure d'appel 286
Aider les clients à interpréter la loi et le règlement 288
Limiter les pouvoirs d'exécution de la commission 289
La responsabilité financière 290

Le financement du régime 291
Ce que coûte le régime et qui paie les frais 291
Le rôle de l'État dans le financement de l'assurance-chômage 294
Répartition des cotisations entre travailleurs et employeurs 296
Comment fixer les taux de cotisations 297
La Loi sur la faillite 297
Administration et structure de l'organisation 298
Fonctions et responsabilités 298
Le personnel 300
Problèmes de rendement 302
Le relevé d'emploi 303
Simplifier le système actuel 303
Adopter un système d'états périodiques de rémunération 303
Le contrôle des prestations 305
Les services d'enquête 306
Conclusion 307

Noël Buxton 309

Partie IV **Résumé et conclusion** 311

Chapitre 11 **Conclusion** 313

Le désir de changement 313
Un choix difficile 314
La nécessité d'une réforme générale 314
Un plan global 315
La croissance économique, le plein emploi et la création d'emplois 316
L'argent 316
La scolarité et la formation 318
L'adaptation au changement 318
Le nouveau régime d'assurance-chômage 318
Le travail indépendant et les prestations de pêcheur 321
L'administration du Régime d'assurance-chômage 322
Le chemin de la réforme 323

Chapitre 12 **Liste des recommandations** 325

Chapitre 1 : Ce que les gens nous ont dit 325
Chapitre 2 : L'emploi et le chômage 325
Chapitre 3 : Des emplois 326
Chapitre 4 : La nécessité d'un revenu assuré 329
Chapitre 5 : L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée 333
Chapitre 6 : De nouvelles formules de travail 335
Chapitre 7 : Un plan de réforme 338
Chapitre 8 : Améliorations possibles immédiatement 340
Chapitre 9 : Le travailleur autonome: un cas spécial 345
Chapitre 10 : La réforme des services 346
Conclusion 354

Annexes 355

Annexe A Le mandat de la Commission d'enquête 357
Annexe B Les villes où nous nous sommes rendus 361
Annexe C Liste des témoins et des mémoires 365
Annexe D Études 391
Annexe E Évaluation de l'incidence de la politique d'emploi sur les ressources humaines 397
Annexe F Brève description du Régime d'assurance-chômage en 1986 403
Annexe G Données statistiques 407

Membres de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage
Notices biographiques 429

Personnel de la Commission 433

Partie V **Déclarations supplémentaires** 437

Déclaration supplémentaire de messieurs M. O. Morgan et Claude E. Forget 443
Déclaration supplémentaire de monsieur Roy F. Bennett 447
Déclaration supplémentaire de madame Guylaine Saucier 451
Déclaration supplémentaire de madame Frances Soboda et de monsieur Jack Munro 453

Préface

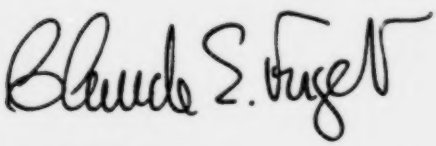
C'est dans le Discours du budget de 1985 que la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage a été mentionnée pour la première fois. Étant donné les intentions du gouvernement de réduire le déficit, les commissaires ont convenu dès le début – et réaffirmé à maintes reprises au cours des audiences – que la Commission devait éviter de préconiser la diminution ou l'augmentation des dépenses publiques dans le domaine social. À leur avis, cette décision revenait aux instances politiques, et il appartenait plutôt à la Commission de veiller à ce que les sommes actuellement affectées à l'assurance-chômage et aux programmes connexes soient dépensées de façon plus judicieuse et plus équitable. Comme en témoigne le rapport que voici, cet engagement a été tenu.

Dans l'ensemble, nos recommandations impliquent la refonte non seulement du Régime d'assurance-chômage, mais également des programmes de sécurité du revenu, d'éducation et de formation, voire du régime fiscal. Pour de simples raisons d'équité et d'économie, une réforme de l'assurance-chômage s'impose. Toutefois, vu l'importance du régime, il est impossible de l'améliorer de façon notable sans modifier du même coup d'autres volets de la politique économique et sociale.

Ce rapport ne fait pas l'unanimité. Il exprime le point de vue de quatre des six membres de la Commission. Les deux autres membres, tous deux vice-présidents du Congrès du travail du Canada, y ont exposé, dans une section à part, une démarche radicalement différente. Leurs propositions entraîneraient une augmentation des prestations d'assurance-chômage de près de 3 milliards de dollars par année, soit plus de 30 % du coût actuel du régime. Pour combler la différence il nous faudrait augmenter considérablement les cotisations des employés. Certes, le régime actuel en serait bonifié, mais cette solution n'améliorerait en rien la situation générale de l'emploi et ne serait pas garante d'une plus grande justice sociale.

Les Canadiens trouveront dans le rapport majoritaire une conception nouvelle du Régime d'assurance-chômage et des programmes qui s'y rattachent. La partie V, ***Déclarations supplémentaires et opinions***

divergentes, leur permettra de constater qu'il ne sera pas facile d'effectuer des changements dans ce domaine avec l'assentiment de tous. De nombreux autres groupements d'intérêt joindront sûrement leur voix à celle des deux représentants du Congrès du travail du Canada. Il nous faut l'admettre : le renouvellement du régime n'aura pas lieu sans heurts ni opposition. Le consensus qui nous aurait facilité la tâche ne s'est pas réalisé. Espérons toutefois que le réalisme prévaudra et que nos efforts ne seront pas vains.



Claude E. Forget
Président

Un défi et une occasion

Notre Commission d'enquête avait à la fois un défi à relever et une occasion à saisir. Le Régime d'assurance-chômage est l'élément fondamental du système de sécurité sociale du Canada et, sans conteste, il tient à cœur aux Canadiens. Le défi consistait pour nous à concilier les opinions contradictoires, mais défendues avec conviction, au sujet du rôle de l'assurance-chômage dans l'économie. Simultanément, il nous était offert de contribuer à l'élaboration de mesures qui visent à rendre la société plus juste et l'économie plus dynamique.

Cette Commission d'enquête a été établie le 4 juillet 1985 par un décret du conseil. Nous avions pour mandat d'examiner la façon dont l'assurance-chômage pouvait soutenir le développement économique du Canada et le fonctionnement harmonieux du marché du travail, de rendre le régime équitable pour tous et de veiller à ce qu'il apporte la meilleure aide possible aux Canadiens temporairement privés de travail.

Nous étions chargés d'examiner tous les éléments du Régime d'assurance-chômage – son champ d'application, son mode de financement, ses critères d'admissibilité et le montant et la durée des prestations. Nous avions pour tâche, sur tous ces points, de formuler des recommandations en vue de corriger les défauts du régime actuel et de rétablir son intégrité. Notre mandat est reproduit au complet à l'annexe A.

Le travail était énorme et le délai, restreint. Pour comprendre de quelle manière l'assurance-chômage influe sur le mode de vie des Canadiens, leur travail, leurs projets et leurs choix, nous avons mené de larges consultations. Nous avons sollicité l'avis des autorités provinciales et territoriales. Nous avons fait appel aux compétences du monde universitaire, des milieux syndicaux et des milieux d'affaires. Nous avons mis à contribution l'expérience des responsables de l'application du régime. Nous avons observé sur place l'incidence de l'assurance-chômage dans diverses régions et localités. Nous avons entendu les témoignages de travailleurs saisonniers et de gens employés dans des secteurs en déclin ou dont les compétences professionnelles sont menacées par la nouvelle technologie.

Le Régime d'assurance-chômage a pour tous tant d'importance que, dès le début, nous avons ressenti la nécessité de faire participer le public au débat. Par notre document *L'assurance-chômage : De nouveau sur le métier?*, diffusé à plus de 10 000 exemplaires, nous avons invité tous les Canadiens à contribuer à l'enquête. En faisant part ainsi de notre opinion sur les points que nous devions examiner et les questions auxquelles il nous fallait répondre, nous avons voulu inciter les citoyens à nous faire connaître leur avis.

Les audiences publiques ont commencé en octobre 1985 et, en mars 1986, nous avions passé 60 jours dans 46 localités situées un peu partout au Canada. Dans de petits villages comme dans de grandes villes, nous avons entendu au total 475 exposés. L'annexe B présente le calendrier des audiences publiques et des consultations.

Les audiences publiques, les tables rondes et les rencontres avec des représentants du milieu nous ont donné l'occasion d'entendre de vibrants témoignages personnels. Nous nous sommes rendus sur des chantiers, dans des bureaux de l'assurance-chômage, sur des lieux de projets de création d'emplois, dans des centres d'action pour chômeurs et dans des villes mono-industrielles. Les gens que nous avons rencontrés nous ont brossé un tableau qui différait selon les régions, mais ils ont tous affirmé la nécessité d'une assurance contre le chômage. Nous leur avons demandé des précisions. Nous voulions savoir pourquoi ils étaient de tel ou tel avis, s'ils avaient envisagé toutes les possibilités et toutes les conséquences et dans quelle mesure ils tenaient vraiment à leurs opinions. À chaque tournant, nos hypothèses furent mises à l'épreuve.

Nous avons reçu aussi bien des lettres manuscrites que des volumes reliés. Les auteurs de tous ces documents y ont mis du temps et de la réflexion. À la fin de juin 1986, nous avions étudié environ 1 500 présentations; elles sont répertoriées à l'annexe C.

Ce n'est pas la première fois que l'on étudie le Régime d'assurance-chômage. À la recherche d'idées nouvelles, nous avons compulsé une énorme documentation sur le sujet. Nous avons passé en revue les cinq grandes études du régime rédigées depuis les travaux de la Commission Gill en 1962[1]. Nous avons analysé les rapports et les recommandations sur l'assurance-chômage et les questions connexes de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald) et du Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe Nielsen). Nous avons étudié une foule de documents de recherche internes préparés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Notre programme d'études avait été conçu de manière à ce que nous puissions jeter un regard neuf sur ces renseignements et nous documenter sur les moyens qui permettraient de répondre aux besoins actuels et futurs. Nous avons également examiné plus de 30 études effectuées par des conseillers indépendants et des universitaires sur des problèmes particuliers d'analyse économique, sur les attitudes vis-à-vis de l'assurance-chômage et du travail, et sur le rapport entre l'assurance-chômage et les autres régimes de sécurité sociale tant au Canada qu'à l'étranger. On trouvera à l'annexe D un bref résumé de chacune de ces études. Nous nous sommes servis des systèmes informatisés de Statistique Canada et de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada pour notre analyse; l'annexe E présente un des modèles qui ont servi à cette analyse.

Toutes ces lectures et les longues discussions que nous avons tenues ont façonné notre point de vue sur la situation. Les mémoires, les comptes rendus d'audiences et les autres documents produits dans le cadre de nos travaux seront déposés pour consultation aux Archives publiques du Canada à Ottawa.

Notre enquête et, en fin de compte, ce rapport, ont bénéficié du concours de nombreuses personnes averties. Nous tenons à remercier ceux et celles qui nous ont fait profiter aussi généreusement de leur temps et de leurs idées. Nous sommes particulièrement reconnaissants aux membres dévoués de notre personnel qui nous ont secondés pendant ce long processus de consultation publique. Leur contribution mérite d'être soulignée, d'autant plus que les débats complexes sur la signification des chiffres et les résultats des recherches ont été menés dans des délais très brefs. Une liste des conseillers et des membres du personnel ayant participé aux travaux de la Commission figure à la fin de ce volume.

En définitive, les conclusions de ce rapport sont celles de six Canadiens et Canadiennes[2]. Nous étions bien résolus à être autre chose qu'une simple commission d'enquête. Étudier l'assurance-chômage, c'est se pencher sur les gens qui vivent autour de nous et qui sont, à notre avis, la ressource la plus précieuse dont dispose le Canada. Nous savions que les problèmes posés par le régime ne sauraient se régler uniquement à l'aide de connaissances ou de recherches nouvelles. Nous devions tenir compte de l'ampleur et de l'acuité des préoccupations exprimées par le public. Nous voulions dépasser les problèmes de l'heure, prévoir l'évolution et intégrer les idées d'une façon nouvelle de manière à guider les choix futurs au regard de l'élaboration de mesures d'intérêt public.

Pour des raisons bien compréhensibles, le régime a changé de forme et est devenu de plus en plus complexe au fil des ans. Et aujourd'hui, la solution simple et logique nous échappe toujours. Notre analyse des problèmes actuels et des besoins futurs nous a amenés à conclure qu'il fallait transformer radicalement le régime même et sa structure d'application. Les aménagements de détail ne suffisent pas. Mais les changements fondamentaux ne peuvent pas être faits trop rapidement : le Canada et l'économie canadienne sont en mutation. Les solutions que nous proposons tiennent compte de la nécessité de réformer le système tout en laissant le temps de s'adapter au changement.

Nous n'avons pas voulu faire de ce rapport un traité savant, ni lui donner un caractère encyclopédique. Nous avons plutôt cherché à faire connaître, dans des mots simples, ce qui est, selon nous, possible et souhaitable. Nous espérons que la lecture de ces pages captera l'attention et suscitera l'enthousiasme des gens déterminés à améliorer la qualité de la vie des travailleurs canadiens d'aujourd'hui et de demain.

Notre rapport est jalonné d'extraits de témoignages, de lettres et d'entrevues qui, nous l'espérons, feront comprendre au lecteur autant les sentiments que les faits qui nous ont été relatés. Ces citations illustrent le contexte dans lequel se situent les propos que nous tenons.

Nous avons commencé par consulter les Canadiens sur les défis que nous devons relever: la solution au chômage et, plus particulièrement, l'élaboration d'un régime approprié d'assurance-chômage. La partie I de notre rapport expose la situation sous deux angles différents. S'ouvrant sur une synthèse des thèmes qui se sont dégagés lors des audiences, elle

expose l'acuité des problèmes vécus par les participants eux-mêmes. Elle donne en même temps un point de vue statistique sur le chômage, l'emploi et les chômeurs.

De quoi les chômeurs ont-ils besoin? C'est à cette question que nous tentons de répondre dans la partie II, en proposant une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines ayant pour volets le développement de l'emploi, le supplément du revenu, la hausse du degré d'alphabétisation et du niveau d'instruction et l'amélioration de la capacité d'adaptation au marché du travail. À la partie III, nous décrivons un régime d'assurance-chômage pour l'avenir et faisons état de la nécessité d'une nouvelle législation et d'une nouvelle structure. Enfin, à la partie IV, nous résumons les résultats de notre enquête et présentons nos conclusions.

Les histoires touchantes des gens que nous avons rencontrés un peu partout au Canada nous ont beaucoup marqués. Pendant que nous rédigions ce rapport, les expériences de ces gens et leurs inquiétudes nous revenaient constamment en mémoire. Nous nous rappelons ce pêcheur de Terre-Neuve et sa femme qui nous décrivaient leur vie, nous montrant leurs livres de comptes et nous exprimant leur inquiétude quant à l'avenir de leur fils. Nous revoyons encore cet homme d'affaires de Whitehorse, que les problèmes posés par l'établissement d'un relevé d'emploi mettaient hors de lui. Nous n'avons pas oublié l'humour désabusé de cette femme de Colombie-Britannique qui, interrogée à propos des incitations au travail, nous rétorquait que ce n'est pas parce qu'on est en chômage qu'on est stupide. Nous ressentons de nouveau cette angoisse qui nous étreignait lorsque nous parlions au téléphone à ce chômeur sur le point de se suicider et notre soulagement quand l'équipe d'urgence le trouva sain et sauf.

Ces gens, nous nous en souvenons; leur histoire, nous nous en rappelons. Et ces témoignages donnent un sens à nos recherches, clarifient les questions, indiquent la voie à suivre. Nous ne pouvons pas nous soustraire à l'obligation de recommander une réforme.

Notes

1 Voici quelques-unes des principales études réalisées sur l'assurance-chômage depuis 1962 :

Canada, Comité d'enquête relatif à la Loi sur l'assurance-chômage, Comité Gill, *Rapport*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1962.

Canada, Ministère du Travail, *Income Maintenance and Employment Adjustment Programme*, Ottawa, 1964.

Canada, Ministère du Travail, Interdepartmental Committee on Changes to the Unemployment Insurance Programme, *Rapport*, Ottawa, 1966.

Canada, Commission d'assurance-chômage (Comité Cousineau), *Report of the Study for Updating the Unemployment Insurance Programme*, Ottawa, 1968.

Canada, Groupe de travail sur l'assurance-chômage (Groupe de travail Gershberg), *L'assurance-chômage dans les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

2 Les recommandations qui font l'objet d'une opinion divergente de la part des commissaires G. Saucier et R. Bennett sont indiquées dans le texte. Pour les commentaires des commissaires J. Munro et F. Soboda, prière de se reporter à la partie V de ce rapport.

Leslie Parnwell, coiffeuse, Edmonton

Cette lettre, rédigée par la sœur de Leslie Parnwell, était adressée à Jim Edwards, député d'Edmonton South. Une copie a été envoyée à la présente Commission. Nous l'avons incluse parce qu'elle illustre les difficultés et les frustrations d'une prestataire confrontée à une administration complexe.

Monsieur le député,

Je m'appelle Leslie Parnwell et j'ai demandé à ma sœur d'écrire cette lettre pour moi parce que je n'écris pas assez bien et que je ne comprends pas non plus suffisamment le système pour pouvoir expliquer ma situation de façon appropriée.

J'ai un problème d'assurance-chômage et je ne sais vraiment pas comment le régler. Je crois que j'ai été pénalisée injustement à cause d'une erreur commise par le système d'assurance-chômage.

J'aimerais vous parler un peu de moi-même afin que vous compreniez mieux l'étendue du problème. J'ai 23 ans et je me suis mariée il y a peu de temps. Mon mari et moi vivons dans un petit appartement et nous venons d'acheter une automobile grâce à un prêt bancaire. Lorsque j'étais à l'école, je n'étais pas assez douée pour poursuivre des études régulières; je me suis donc inscrite, à la place, à une école professionnelle et je suis devenue coiffeuse diplômée. Je travaille dans ce domaine depuis ce temps-là et, bien que je n'aie jamais gagné plus de 700 $ par mois, je me suis toujours débrouillée avec ce que j'avais. J'ai quitté la maison de mes parents au printemps et, comme je l'ai déjà dit, me suis mariée et me suis achetée une automobile. En ce moment, je travaille à plein temps au salaire minimum et mon mari travaille seulement à mi-temps pour un salaire horaire à peine supérieur au mien. Il nous est presque impossible de joindre les deux bouts. Il ne nous reste vraiment rien pour les «choses agréables de la vie».

Juste avant mon mariage, j'ai été congédiée et j'ai fait une demande de prestations d'assurance-chômage. J'ai trouvé les formules difficiles à remplir et je n'avais aucune idée du montant auquel j'avais droit. J'ai reçu des prestations pendant environ quatre mois, puis j'ai trouvé du travail comme coiffeuse, toujours au salaire minimum. Je ne recevais plus de prestations depuis environ quatre mois lorsque j'ai reçu un relevé de l'assurance-chômage selon lequel on m'avait versé 1 307 $ de trop. Pour quelqu'un dans ma situation, c'est une somme considérable.

Ma sœur et moi sommes allées au bureau de notre localité pour discuter de ce problème. Après avoir attendu une heure et demie, nous avons parlé à un conseiller. Nous avons trouvé cet homme impoli et même odieux. À son avis, il n'y avait pas de raison que ma sœur soit présente. Lorsque je lui ai expliqué que je ne comprenais pas ce qui s'était passé et que ma sœur était là pour m'aider à comprendre, il a dit que c'était ma faute.

Plus exactement, il a dit : «N'importe qui peut s'en apercevoir lorsque le montant payé en trop est si élevé.» Il a ensuite montré un bout de papier indiquant que l'erreur avait été faite lorsque ma demande avait été introduite dans l'ordinateur, et il m'a alors dit que je devais le savoir puisqu'une copie de cette lettre m'avait été envoyée à la maison. Lorsque je lui ai dit que je n'avais pas reçu cette lettre, il m'a répondu que j'avais dû la recevoir parce qu'elle avait été envoyée à la bonne adresse. Ma sœur lui a demandé si je pouvais avoir une copie de la lettre et il a répondu : «Ce n'est pas nécessaire puisqu'elle en a déjà une.» Ma sœur lui a ensuite demandé carrément s'il allait oui ou non me donner une copie de cette lettre. Il est alors entré comme un ouragan dans une autre pièce et il est revenu avec une copie.

Après que j'ai reçu cette copie, ma sœur a demandé pourquoi six mois s'étaient écoulés avant que l'on découvre que l'assurance-chômage avait fait une erreur aussi importante. En fait, on n'avait pas considéré que les gains assurables s'élevaient à 3 641 $, comme cela aurait dû être le cas; quelqu'un avait introduit par erreur le montant de 6 341 $. À cause de cette erreur, j'avais reçu chaque semaine 91 $ de plus que le montant auquel j'avais droit. Lorsque ma sœur lui a demandé pourquoi cela avait été si long, il a demandé à une conseillère de s'approcher.

À ce moment-là, j'étais en larmes et ma sœur était visiblement en colère. Ma sœur a demandé à la conseillère pourquoi tant de temps s'était écoulé avant que l'on découvre l'erreur; elle a répondu que ma sœur n'était pas autorisée à demander des explications et que «Leslie devrait parler pour elle-même et nous devrions être capables de comprendre exactement ce qu'elle désire». J'ai dit à cette conseillère que je voulais poser exactement la même question que ma sœur avait posée et que j'avais demandé à ma sœur de parler à ma place. La femme nous a répondu d'un ton fâché que le «rapport des écarts» pour la période en question n'avait été produit que récemment et que c'est ce rapport qui avait permis de découvrir l'erreur. Ma sœur a demandé pourquoi il avait fallu plus de six mois pour produire ce rapport et on lui a répondu que le bureau d'Edmonton n'avait aucune autorité sur la façon de procéder dans l'Est et que le système était fait comme cela.

L'homme a ensuite dit qu'il allait préparer un plan de remboursement du trop-payé. Ma sœur lui a fait savoir que je n'y étais pas disposée tant que je n'aurais pas d'autres renseignements. Il nous a alors parlé du processus d'appel, nous a remis une brochure à lire et nous a dit que nous pouvions écrire à toutes les personnes que nous voulions, mais que, de toute façon, il faudrait rembourser. Nous avons ensuite pris les formules et sommes parties.

Je n'écris pas cette lettre parce que je ne veux pas rembourser tout le montant reçu en trop. J'ai décidé de ne pas faire appel parce que ce n'est vraiment pas justifié. Je comprends qu'on m'a versé trop d'argent. Je vous écris plutôt parce que je veux savoir pourquoi le système est tellement mauvais qu'il a fallu six mois pour trouver une erreur aussi grosse. Je ne pense pas que je devrais avoir à payer le plein montant – c'était dû à l'erreur de quelqu'un d'autre ainsi qu'à un mauvais système de dépistage. Je ne crois pas pouvoir payer plus qu'un très faible montant chaque mois et, naturellement, le montant demandé ne serait pas remboursé avant des années.

J'ai déjà connu des gens qui profitaient du système et ils n'ont jamais eu d'ennuis. Si j'étais entièrement responsable de cette erreur, j'en accepterais l'entière responsabilité. Mais quelque chose ne va pas lorsqu'une misérable petite personne doit entièrement payer pour l'erreur d'un grand organisme gouvernemental. À mon sens, l'assurance-chômage devrait être tenue responsable dans une certaine mesure de ses erreurs et ce, non seulement vis-à-vis des petites gens comme moi, mais du public canadien en général. L'assurance-chômage n'a-t-elle pas de comptes à rendre?

J'ai envoyé un peu d'argent au bureau de recouvrement du Centre d'emploi du Canada et j'ai indiqué que j'allais faire en sorte que les choses n'en restent pas là. J'ai également envoyé une copie de cette lettre à un certain nombre d'autres personnes dans l'espoir que quelqu'un prenne des mesures à ce sujet.

J'attends impatiemment votre réponse.

Leslie Parnwell

Partie I

Ce qui cloche

Partie I

Ce qui cloche

Le Régime d'assurance-chômage concerne tout le monde. En 1984, 11,5 millions de Canadiens y ont cotisé et plus d'un quart d'entre eux ont touché des prestations au cours de l'année. Leurs employeurs y ont versé des cotisations, et tous les contribuables y ont apporté leur écot. Le fait de savoir que l'on peut toucher des prestations si l'on perd son emploi ou si l'on est momentanément sans emploi et sans salaire fait une grande différence pour les employés et les patrons.

L'assurance-chômage est un élément fondamental de notre système de sécurité sociale, et il ressort clairement de nos consultations que l'assurance-chômage est nécessaire et qu'elle continuera de l'être. Néanmoins, le régime fait également l'objet de nombreuses critiques. Les Canadiens ont des points de vue bien arrêtés sur le rôle de l'assurance-chômage, sur les personnes qui devraient être assurées et sur la façon dont le système devrait fonctionner. Ils se préoccupent de la façon dont il répond à leurs propres besoins, tout en étant efficace et juste.

Il est important que nous commencions par rapporter ce que nous avons entendu. Notre enquête n'est pas une enquête comme les autres et ce rapport n'en est pas un parmi tant d'autres. Dans le chapitre 1, ce sont les Canadiens eux-mêmes qui, à leur manière, résument ce que nous avons entendu au sujet des problèmes que posent le chômage et le Régime d'assurance-chômage. Chacun voit une partie du problème et une partie de la solution. Toutefois, ce sont les témoignages les plus personnels qui ont la valeur la plus universelle. En présentant d'abord ces témoignages, nous espérons montrer combien nous respectons ce que les Canadiens éprouvent au sujet de ces questions.

Au chapitre 2, nous donnons une vue d'ensemble du chômage. Nous indiquons sa nature et son étendue ainsi que le rapport qui existe entre ce que les gens espèrent avoir comme emploi et l'augmentation du nombre d'emplois. Nous étudions l'envergure du chômage en brossant un tableau dynamique plutôt que statique. Bien que tous les travailleurs canadiens puissent être victimes du chômage, nous montrons que certains sont susceptibles d'être plus souvent en chômage ou de l'être pendant de plus longues périodes. L'importance nouvelle du chômage qui résulte des changements structurels de l'économie y est également exposée.

À l'aide d'une multitude de documents, nous devions déterminer ce qui n'allait pas. Quand on connaît la nature du problème, on est mieux en mesure d'y remédier. Qu'est-ce qui cloche? Le chômage ou l'assurance-chômage? C'est ce que nous examinerons dans cette partie de notre rapport.

Dorothy Hall, ex-employée d'une chaîne de montage, Burnaby (Colombie-Britannique)

Madame Hall nous parle de la situation difficile des travailleurs âgés qui ont vu leur emploi disparaître avec l'arrivée de nouvelles techniques.

J'ai 57 ans et j'ai travaillé pendant 25 ans à la chaîne de montage de la Vancouver Plywood. J'ai été licenciée en décembre 1983. Auparavant, j'avais travaillé neuf ans à la BC Tel. La VanPly était une très vieille usine et ses machines étaient aussi très vieilles. Les propriétaires, la MacMillan Bloedel, ont dit qu'ils étaient toujours dans le rouge. Ils ont tout rasé il y a environ un an. . .

Quand les choses marchaient bien, plus de 1 000 personnes travaillaient dans cette usine. À un moment donné, j'avais beaucoup d'ancienneté et un assez bon poste, mais quand ils ont commencé à mettre des gens à la porte, je me suis contentée du travail qui était disponible. . . En dernier, je travaillais à la chaîne de séchage. Ils ont fermé l'usine graduellement et, lorsque tout a été fini, il ne restait qu'environ 350 employés. J'ai été mise à la porte en même temps que tout le monde. Il y avait eu beaucoup de fermetures temporaires depuis cinq ans. . . trois semaines par-ci, trois semaines par-là. Certaines années, lorsque j'étais mise en disponibilité, j'ai reçu des prestations pendant douze ou quatorze semaines. Je n'ai pas eu de difficulté à recevoir le plein montant de mes prestations lorsque l'usine fut fermée pour la dernière fois.

L'année passée, j'ai travaillé pendant 21 semaines à un projet de création d'emplois à Port Moody. On construisait un musée, et ça m'a permis de recevoir d'autres prestations d'assurance-chômage, mais le mois prochain, je n'y aurai plus droit. Je ne sais pas ce que je vais faire. . . Les chances de trouver du travail à Burnaby sont à peu près nulles.

Vous comprenez, je ne suis pas vraiment qualifiée pour un autre genre de travail. . . ce n'est pas dans une usine de contre-plaqué qu'on peut apprendre à faire d'autres choses. De toute façon, il n'y a à peu près pas de travail dans la région. J'ai rempli des demandes pour travailler comme vendeuse dans des magasins, mais la plupart ne prennent personne. Évidemment, mon âge n'arrange rien. . . et puis il y a tant de travailleurs d'usines de contre-plaqué en chômage. Notre usine n'était pas la seule. . . Il y en a pas mal qui ont dû fermer. Celles qui marchent encore ont du nouvel équipement et engagent beaucoup moins de gens. Et puis, il y a des gens qui ont beaucoup plus d'ancienneté que moi qui cherchent encore du travail.

Pour ce qui est de l'avenir, je ne suis pas optimiste. . . Je n'aurai pas droit à ma pension avant huit ans. J'ai quelques économies, mais pas assez pour huit ans, ça c'est sûr. Étant donné que j'ai un fils, je ne mourrai pas de faim, mais j'ai été indépendante toute ma vie et je n'aimerais pas qu'il soit obligé de s'occuper de moi un jour. Mais il n'aura peut-être pas le choix, même si j'ai travaillé pendant plus de 30 ans.

Je crois que l'assurance-chômage m'a bien aidée, mais je me demande maintenant ce qu'ils peuvent faire pour moi. Ils m'ont interviewée lorsque j'ai demandé des prestations et il m'ont demandé quelles compétences j'avais. Évidemment, je n'ai travaillé que dans une usine de contre-plaqué. Si j'étais plus jeune, j'aurais peut-être suivi un cours d'informatique. . . Je suis certaine que j'aurais aimé ça.

Si je pouvais retirer ma pension à 60 ans, ça ferait toute la différence du monde, parce que je sais que j'ai assez d'argent pour tenir le coup jusque là. . . Une autre possibilité serait de me former dans un autre domaine, mais je pense que je suis vraiment trop vieille pour être recyclée. Je le réalise maintenant. S'il faut un an ou deux pour me former, c'est vraiment inutile, pas vrai? Je suis réaliste, je connais pas mal de personnes qui sont dans la même situation que moi.

J'aurais bien aimé travailler au moins jusqu'à 60 ans. J'aurais alors pu prendre une retraite anticipée. Ça me fait de la peine d'avoir perdu mon emploi, mais je ne blâme personne. Je comprends que la compagnie perdait de l'argent et qu'on ne peut faire marcher une entreprise si elle est toujours dans le trou, comme ils nous ont dit. . . Je n'ai pas de raison de ne pas les croire, parce que ce n'est pas la seule usine qui a fermé. On ne vendait tout simplement pas assez, même avant que les États-Unis mettent un tarif sur les bardeaux. . . ça doit vraiment être épouvantable maintenant.

Je m'inquiète de l'avenir. J'aimerais bien trouver un moyen de faire le pont. Peut-être que si j'avais droit à l'assurance-chômage plus longtemps et que si je pouvais retirer ma pension plus tôt. . . mais je ne crois pas que ça se fasse. Ce serait quand même bien si le gouvernement pouvait trouver un moyen de ramener l'âge de la pension à 60 ans. . . et ce serait rassurant de savoir que quelqu'un pense à nous.

Michael Broadhurst, gérant d'hôtel, Calgary

Monsieur Broadhurst reprend ici bon nombre des remarques faites par d'autres employeurs lors de nos audiences.

Ce que j'ai à dire au sujet de l'assurance-chômage est le fruit de nombreuses années d'expérience dans l'hôtellerie au Canada, mais je tiens à souligner que c'est une opinion personnelle.

Depuis deux ans et demi, je gère un hôtel de luxe de 400 chambres dans le centre-ville de Calgary. Comme notre clientèle est composée de gens d'affaires, c'est au printemps et à l'automne que nous sommes le plus occupés, encore que nous ne manquions pas d'ouvrage en été grâce au Stampede.

Nous avons besoin de 250 à 350 personnes pendant l'année. Ce que nous cherchons chez les candidats, c'est une bonne attitude, un abord aimable et le sens du service... Pour nous, cela compte plus que l'expérience. Nous dispensons une formation à quiconque veut apprendre. Nous n'avons habituellement aucun mal à recruter du personnel. Le Centre d'emploi du Canada nous a toujours envoyé des gens quand nous en avions besoin et je n'ai absolument pas à me plaindre de ce service.

Les opinions bien arrêtées que j'ai à propos de l'assurance-chômage résultent de ce qui peut arriver après l'embauche. Des employés sont venus voir mon gérant du personnel pour lui dire qu'ils voulaient s'en aller et ont demandé d'être licenciés afin de pouvoir retirer de l'assurance-chômage. Après qu'un employé vous a fait une déclaration de ce genre, vous vous demandez sérieusement si son travail est aussi satisfaisant qu'il devrait l'être, de sorte que certains gérants considèrent qu'il est préférable de leur rendre ce

service, mais pas moi... Je dis qu'il s'agit là de mon argent à moi. Ce n'est pas le gouvernement qui finance l'assurance-chômage, mais les travailleurs canadiens.

Je ne veux pas qu'on abolisse l'assurance-chômage. Je pense que c'est un bon régime pour les gens qui ont perdu leur emploi et qui ont besoin d'aide jusqu'à ce qu'ils retrouvent du travail. Par contre, je ne crois pas qu'on devrait laisser des gens malhonnêtes vivre au crochet des autres aussi longtemps qu'ils le peuvent. Les agents de la Commission d'assurance-chômage devraient être plus sévères dans l'application du règlement. Même s'il en coûte un peu plus cher pour surveiller le système de plus près, à la longue on y gagnerait si cela dissuadait les gens de toucher de l'assurance-chômage lorsqu'ils n'y ont pas droit.

L'assurance-chômage devrait être un parapluie qui protège les gens contre des situations extrêmes, et non une vaste tente où tout le monde peut s'abriter. Les gens qui sont sans travail ne devraient pas pouvoir se permettre de refuser un emploi simplement parce qu'il ne correspond pas tout à fait à leurs qualifications. Je me suis retrouvé moi aussi sans travail et je suis profondément convaincu qu'on doit prendre l'emploi qui vous est offert, quel qu'il soit, quitte à chercher quelque chose de mieux ensuite. J'estime que l'assurance-chômage fonctionnerait sans doute mieux comme régime de supplément du revenu et que les prestations pourraient porter le salaire au niveau de la rémunération antérieure au lieu de s'arrêter dès qu'on obtient un emploi quelconque. Cela encouragerait les gens à chercher du travail au lieu de rester à ne rien faire aussi longtemps qu'ils le peuvent.

Je pense que ce serait une bonne idée si le gouvernement envoyait un état de compte du Régime d'assurance-chômage à tout le monde au moment des impôts. Les gens pourraient ainsi constater l'ampleur du déficit et ils comprendraient que l'assurance-chômage, c'est à eux, car ce sont eux qui la payent. Je suis estomaqué de voir le nombre de gens qui pensent que le gouvernement finance toutes les prestations. Si les gens comprenaient davantage que l'assurance-chômage leur appartient, ils ne toléreraient pas les fraudes, ils n'admettraient pas que certains s'accrochent à l'assurance-chômage au lieu de chercher du travail. L'assurance-chômage ne favorise pas de bonnes habitudes de travail. Les gens quittent leur emploi lorsque celui-ci leur déplaît et renoncent à chercher du travail quand les emplois sont difficiles à trouver parce qu'il est plus facile de retirer de l'assurance-chômage.

Si les gens veulent rester dans une localité où il n'y a pas d'emplois et pas d'industries, ils ne devraient pas s'attendre à ce que les Canadiens leur payent ce luxe. Car c'est un luxe que de vivre là où on ne peut pas subvenir à ses propres besoins. À mon avis, on devrait pouvoir dire à ces gens d'aller là où il y a des emplois, ou alors de se débrouiller tout seuls. Je suis persuadé que, dans une ville, quiconque cherche vraiment du travail peut en trouver en un mois. Je sais que c'est dur de quitter son chez-soi. Mais s'il n'y a ni travail ni argent là où vous vous trouvez, il faut déménager à un endroit qui vous offre du travail et de l'argent. C'est comme ça que ça se passe partout dans le monde – les gens quittent les pays pauvres pour aller là où les chances sont meilleures. C'est comme ça que le Canada s'est fait – il a été bâti par des immigrants qui ont travaillé d'arrache-pied pour avoir une vie meilleure que celle qu'ils avaient laissée derrière eux.

L'assurance-chômage a sapé l'éthique du travail, en particulier chez les jeunes, mais aussi chez les plus vieux.

Chapitre 1

Ce que les gens nous ont dit

Le contexte

Les histoires que nous présentons ici et dans les autres chapitres, les extraits de mémoires et d'exposés dont nous émaillons notre rapport ainsi que les commentaires entendus au cours des discussions et des visites dans des bureaux, des usines et des centres d'emploi nous ont appris que la plupart des questions font l'unanimité, mais que le chômage et l'assurance-chômage suscitent énormément d'inquiétude. Voici ce que nous avons entendu.

L'évolution du chômage

Tout au long des consultations, nombre de Canadiens nous ont fait part de leur angoisse au sujet de leur avenir professionnel et de la sécurité de leur revenu. Ils pressentent que l'économie subira une profonde évolution structurelle sous l'effet des changements techniques, de la concurrence internationale et du libre-échange. Ils craignent que des emplois ne disparaissent pour toujours dans les industries en déclin et les localités mono-industrielles et que les occasions de travailler soient rares dans les régions défavorisées du pays.

En même temps, les Canadiens s'attendent à ce que la population active continue d'augmenter au fur et à mesure que ceux qui ne sont pas encore sur le marché du travail cherchent à y entrer. Ils estiment que la Commission devrait tenir compte des changements suivants, auxquels ils n'accordent cependant pas tous la même importance :

— le déclin de l'emploi dans les secteurs des ressources naturelles et de la fabrication;
— la tendance à la hausse du travail à temps partiel;
— l'augmentation de l'emploi dans le secteur des services;
— la nécessité, pour les travailleurs, de se recycler périodiquement pour répondre à la nouvelle demande de compétences suscitée par le changement technique;
— la tendance à l'expansion des secteurs d'activité reliés à l'information;
— le nombre croissant de petites entreprises;
— l'éventualité d'un nombre insuffisant d'emplois pour tous ceux et celles qui voudraient travailler, étant donné l'organisation et la structure actuelles du travail;
— l'effet que le Régime d'assurance-chômage a sur les attitudes envers le travail et l'emploi.

Les participants ont souligné que, dans le passé, le chômage était de courte durée et résultait généralement d'un ralentissement des affaires. Le schéma de l'emploi et le comportement des consommateurs étaient généralement stables et prévisibles. En période difficile, les gens

«Pourquoi les multinationales s'efforceraient-elles de manufacturer leurs produits au Canada, alors que diminuent de plus en plus les restrictions à l'importation et à l'exportation? La main-d'œuvre coûte beaucoup moins cher dans les pays en développement, et particulièrement dans les pays récemment industrialisés. Pourquoi fabriquer des textiles ou des automobiles ici alors qu'on peut les fabriquer au Brésil ou en Corée du Sud à une fraction du coût et les expédier ensuite ici pour la commercialisation? D'après les pronostics à long terme, l'industrie canadienne de l'automobile va disparaître graduellement, incapable de concurrencer l'industrie coréenne dont les travailleurs touchent un salaire total de 1,36 $ l'heure, avantages compris.» (Fédération du travail de l'Alberta, audiences de Calgary)

«Il ne faut pas oublier qu'on peut transporter dans la forêt de l'équipement qui, pour fonctionner, n'exigera que six travailleurs au lieu de 80. Et l'industrie forestière est l'industrie première au Canada, celle qui emploie le plus grand nombre de travailleurs.» (Miramichi Pulp and Paper, audiences de Newcastle)

«Il y a différentes sortes de chômage et, pour chacune, il faut des programmes personnalisés. Ainsi, le chômage créé par une entreprise qui ferme ses portes est très différent de celui qu'entraîne la morte-saison dans l'exploitation forestière. Pour illustrer davantage cet exemple, prenons le cas de deux entreprises de 300 employés qui ferment leurs portes, l'une à Toronto, l'autre dans le village de Haliberton. Il y a aussi une différence dans la façon dont le chômage affecte deux personnes, l'une dont les compétences peuvent s'appliquer à divers emplois, l'autre dont les compétences ne peuvent servir qu'à l'emploi qui n'existe plus.» (Berwick Ferguson Payroll Canada Ltd., mémoire)

achetaient seulement l'essentiel et les entreprises réduisaient leur effectif et licenciaient des travailleurs. Quand la situation s'améliorait, on recommençait à dépenser, les entreprises prenaient de l'expansion et le taux d'activité remontait. Aujourd'hui, par contre, le chômage est moins prévisible et il dure beaucoup plus longtemps.

«Benetech croit que le chômage restera toujours élevé; nous sommes donc tous condamnés à vivre la plupart des années de vie active qui nous restent sans sécurité d'emploi ni sécurité de revenu.» (Benetech Canada Inc., mémoire)

Les Canadiens se rendent compte que le chômage tient, de nos jours, à des phénomènes beaucoup plus complexes que «les hauts et les bas» du cycle économique. Ils sont très conscients des changements radicaux que connaît l'économie depuis quelques décennies – pas seulement au Canada mais partout dans le monde. Ils savent qu'ils devront s'adapter à la nouvelle réalité d'une économie où tous les pays du monde sont de plus en plus interdépendants. Ceux qui perdent leur emploi ne peuvent plus présumer que, lorsque la situation s'améliorera, leurs compétences seront de nouveau en demande. Les gens ont vivement réclamé une «politique de plein emploi» – une forme ou une autre d'intervention gouvernementale visant à garantir qu'il y aura des emplois pour tous ceux qui veulent travailler. Avec optimisme et anxiété, les Canadiens nous ont mis au défi de regarder vers l'avenir, et non vers le passé, pour réformer l'assurance-chômage.

L'assurance-chômage continuera d'être nécessaire

Le Régime d'assurance-chômage est considéré comme l'élément fondamental du dispositif de sécurité du revenu au Canada, aussi important pour les travailleurs que le sont, pour les personnes âgées, la Sécurité de la vieillesse et les régimes publics de pensions ou, pour tout le monde, l'assurance-santé.

«Au cours des dernières années, l'assurance-chômage nous a sauvés d'une profonde dépression. La Commission d'enquête doit s'assurer que les aspects positifs de l'assurance-chômage que sont le maintien et la distribution du revenu doivent être non seulement maintenus mais renforcés. Il est nécessaire que l'assurance-chômage demeure un régime d'assurance à risques partagés pour ceux qui sont involontairement en chômage.» (Fédération canadienne du travail, conseil de la Colombie-Britannique et du Yukon, audiences de Vancouver)

Qu'ils proviennent de milieux syndicaux, de milieux d'affaires, de groupes de défense ou d'organisations politiques, tous s'entendent sur la nécessité de conserver l'assurance-chômage. Le Canada est, dit-on, un pays prospère, sensible aux questions sociales. À quelques exceptions près, les intervenants auprès de la Commission estiment que le pays devrait être en mesure de pourvoir aux besoins essentiels de tous ses citoyens.

«L'assurance-chômage est une excellente idée. Nous désirons réaffirmer notre appui à ce concept et aux programmes qui pourraient découler de sa mise en œuvre.» (Chambre de commerce du grand Moncton, audiences de Moncton)

Quoiqu'on convienne que personne ne devrait être acculé à la famine, on ne s'entend pas sur ce qui constituerait un niveau approprié de sécurité financière, sur la pertinence de l'assurance-chômage comme moyen de fournir cette sécurité ni sur les catégories de personnes qui devraient être admissibles aux différentes mesures de protection du revenu. Ce n'est pas l'existence même de l'assurance-chômage qu'on remet en question. On s'interroge plutôt sur la façon dont le programme devrait être conçu et sur les besoins auxquels il devrait répondre.

«Nous sommes comme vous d'avis que le Régime d'assurance-chômage est une mesure de protection pour les gens momentanément sans emploi qui cherchent activement du travail et qui sont aptes au travail. L'assurance-chômage ne devrait pas être une panacée pour tous les autres problèmes sociaux.» (Calgary Personnel Association, audiences de Calgary)

En règle générale, les Canadiens sont tout à fait d'accord avec l'assurance-chômage comme mesure à court terme de sécurité du revenu pour les personnes involontairement privées de travail. Toutefois, le sens précis de *à court terme, sécurité du revenu, involontairement* et *privé de travail* suscite un débat considérable.

Les Canadiens établissent une nette distinction entre aide sociale et assurance-chômage et veulent que cette distinction soit maintenue. Pour eux, l'assurance-chômage est plus acceptable que l'aide sociale parce

que les prestations ne sont pas une forme de charité publique mais constituent en quelque sorte un droit acquis grâce au versement de cotisations.

La nécessité d'une réforme

S'ils sont d'accord sur la nécessité d'une assurance en cas de chômage temporaire, les intervenants s'interrogent toutefois sur les autres usages qu'on fait du régime, sur son inutile complexité et sur les abus et les injustices qu'il peut engendrer.

La croissance du Régime d'assurance-chômage a été trop rapide. Au fur et à mesure des besoins, on a ajouté de nouveaux éléments tout en instaurant des règles complexes pour combattre les effets indésirables de ces éléments. Il en est résulté, nous a-t-on dit, un régime aux objectifs variés et parfois contradictoires, qu'il est maintenant presque impossible d'administrer.

«Le gouvernement fédéral doit continuer à jouer un rôle majeur dans la poursuite d'objectifs sociaux et économiques. Nous ne croyons pas que le Régime d'assurance-chômage soit le mécanisme qui convienne pour réaliser ces objectifs, ni que les cotisations d'assurance-chômage doivent être utilisées à cette fin.» (Western Grain Elevator Association, audiences de Regina)

Un retour aux principes de base

On nous a demandé à maintes reprises de revenir aux principes de base de l'assurance sociale, et la controverse a porté sur les aspects du régime qui, estime-t-on, ne respectent pas ces principes. Certains ont souligné que les prestations de prolongation versées aux chômeurs des régions où le chômage est élevé constituent un mécanisme du supplément du revenu ou de redistribution du revenu. D'aucuns ont mis en doute le bien-fondé des prestations de maternité et de maladie. D'autres s'interrogent sur l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage pour la formation ou la création d'emplois. Les discussions concernant le bien-fondé d'une assurance pour les travailleurs saisonniers et pour ceux qui quittent volontairement leur emploi ont été axées sur le genre de risque qui devrait être couvert.

«Dans sa forme actuelle, le Régime d'assurance-chômage est le plus grand programme de redistribution du revenu au pays, mais, le nom mis à part, il n'a presque rien d'un régime d'assurance. Il n'existe pratiquement aucune industrie, où que ce soit au Canada, dont les membres reçoivent la valeur réelle des cotisations versées, peu importe la période étudiée. Le régime est donc essentiellement un régime d'aide sociale relié aux gains.» (St. John's Status of Women Council, mémoire)

Le pouvoir de décision

Le manque d'autonomie de la Commission actuelle de l'emploi et de l'immigration du Canada a été largement critiqué. Des groupes d'employeurs et des syndicats ont exprimé clairement leur désir de voir le régime de nouveau administré par les cotisants. On estime nécessaire de rendre le régime plus indépendant du gouvernement si l'on veut en faire à nouveau un véritable programme d'assurance sociale.

«À notre connaissance, il n'existe aucun autre programme national selon lequel l'endroit du pays où l'on vit détermine le montant des prestations auxquelles on a droit.» (Association des chemins de fer du Canada, mémoire)

La question de l'équité

Plusieurs groupes et particuliers se sont dits troublés par les injustices auxquelles le régime donne lieu. Ils se demandent, par exemple, pourquoi certains travailleurs à temps partiel ne sont pas assurés alors que des travailleurs occupant des emplois de courte durée touchent parfois des prestations aussi longtemps que certains travailleurs à plein temps. Nombreux sont ceux qui estiment injuste qu'une personne qui a travaillé toute une année reçoive dans certains cas des prestations moins élevées qu'une autre qui a travaillé moins longtemps mais à un salaire supérieur. On a souligné l'absence de dispositions spéciales pour les travailleurs âgés qui contribuent au régime depuis de nombreuses années et qui sont mis à pied. Il est difficile pour ces travailleurs de se recycler ou de soutenir la concurrence des jeunes sur le marché de l'emploi.

«Toute personne admise au régime verse des cotisations et devrait être traitée avec équité plutôt que considérée comme une exception.» (The Alberta Teachers' Association, mémoire)

«Les Canadiens veulent travailler. Ils sont en chômage parce qu'il n'y a pas d'emplois pour eux, malgré ce que prétendent certains groupes patronaux.» (Métallurgistes unis d'Amérique, mémoire)

Bien que certains aient proposé l'adoption de dispositions particulières pour certains groupes, la plupart des intervenants sont d'avis que les personnes placées dans des situations analogues devraient recevoir les mêmes prestations.

Les abus

«Malgré ses lacunes, le Régime d'assurance-chômage a accompli une grosse part du travail pour lequel il a été mis sur pied. Il fournit une sécurité économique indispensable aux gens qui ont normalement un emploi, jusqu'à ce qu'ils trouvent un autre travail.» (Office and Technical Employees' Union, audiences de Vancouver)

Nous nous attendions à entendre longuement parler des abus à l'égard de l'assurance-chômage et, de fait, c'est ce qui s'est produit. Quoiqu'on estime en général que la majorité des Canadiens sont des travailleurs bons et honnêtes, on concède aussi qu'une faible proportion de gens ne veulent pas travailler. Toutefois, dans l'ensemble, on croit que le chômage ne tient pas au manque de motivation des gens mais plutôt au manque d'emplois.

«Il y aura toujours quelques personnes qui abuseront de l'assurance-chômage, mais je crois que la majorité des gens y recourent parce que c'est vital pour eux.» (Centre des femmes de Chatham, audiences de Newcastle)

Certains abus sont, dit-on, attribuables à la façon dont le Régime d'assurance-chômage même a été conçu et, en particulier, aux éléments du régime qui «affaiblissent» la volonté de travailler. Plusieurs participants ont fait remarquer que le régime actuel décourage en quelque sorte les gens d'accepter un emploi moins rémunéré que le précédent. Ils ont également souligné qu'il est peu avantageux de travailler plus que le nombre minimal de semaines nécessaires pour être admissible aux prestations d'assurance-chômage ou d'accepter un emploi temporaire pendant la période de prestations. Certains estiment que, à cause de l'assurance-chômage, les employeurs trouvent plus facile de licencier des travailleurs que d'instaurer un régime de travail partagé. On nous a parlé du «syndrome des 10 semaines» – de cette entente tacite entre employeurs et employés de certaines localités pour que le plus grand nombre possible de gens travaillent pendant 10 semaines afin de toucher ensuite des prestations d'assurance-chômage pendant 42 semaines.

Malgré tout, nous avons été particulièrement impressionnés par les déclarations des chômeurs qui affirment leur désir de travailler et de «sortir» de l'assurance-chômage. Une étude commandée à la firme Decima nous a confirmé ce que les témoignages avaient laissé entrevoir sur la vigueur de l'éthique du travail au Canada (voir l'encadré).

«On devrait appliquer ici le principe selon lequel celui qui paie le transport des marchandises a son mot à dire sur la façon dont se fait la livraison, et les membres de notre association sont de cet avis. D'après les chiffres des deux dernières années, les employeurs – et nos membres sont en majorité des employeurs – verseront, à l'échelle nationale, environ 4,5 ou 5 milliards de dollars au Régime d'assurance-chômage.» (Chambre de commerce de la Saskatchewan, audiences de Regina)

L'administration et l'application du régime

Plusieurs nous ont parlé de leurs frustrations dans leurs rapports avec l'administration du régime, que ce soit en qualité de bénéficiaires, d'employeurs ou même de membres du personnel de cette administration.

«Sachez humaniser l'administration de l'assurance-chômage : les entrevues humiliantes, les retards, la structure incompréhensible des prestations, les exigences illogiques pour la recherche d'emploi, la procédure d'appel inadéquate et le manque de fonds pour l'administration des centres de chômage, toutes ces choses sont loin d'améliorer la situation. Bien au contraire, elles ne font que creuser le fossé entre le gouvernement et ses organismes et la population.» (Syndicat canadien de la Fonction publique, mémoire)

Dépendre de l'assurance-chômage est, pour la plupart des gens, une expérience malheureuse – d'autant plus malheureuse si l'on ignore leurs sentiments et leurs besoins, si le système les déroute, si les décisions au sujet de leur admissibilité leur paraissent arbitraires, si leur chèque est livré en retard, si l'on commet des erreurs, s'il est difficile d'interjeter appel.

Les gens chargés de l'application du régime n'ont pas non plus la tâche facile. Certains estiment qu'il y a trop de personnel à l'administration centrale à Ottawa et pas assez dans les bureaux locaux. Les employés des centres d'emploi du Canada nous ont parlé des longues files de clients qui attendent d'être servis, de l'insuffisance de l'effectif, de la complexité de la loi, du règlement et des lignes directrices sur

L'attitude envers le travail

En février 1986, un sondage a été effectué par la société Decima Research, au nom de la Commission d'enquête, afin d'examiner les raisons qui motivent les Canadiens à travailler, les attitudes des Canadiens face à leur emploi actuel ou éventuel, et s'ils sont disposés à occuper un emploi peu intéressant plutôt que d'être en chômage.

Même si la vaste majorité des répondants (98 %) reconnaissent qu'il est important d'avoir un emploi, ceux qui travaillent pour vivre comptent pour près du double (65 %) de ceux qui vivent pour leur travail (35 %). Dans une proportion de 7 sur 10, les répondants croient qu'ils garderaient leur emploi s'ils gagnaient à la loterie.

Voici l'ordre d'importance dans lequel les répondants classent quatre aspects du travail :

1 le caractère stimulant et intéressant du travail;
2 le sentiment de contribuer à quelque chose d'important;
3 l'occasion de se faire des amis;
4 le prestige et le respect associés à l'emploi.

Dans l'ensemble, les anglophones ayant un revenu élevé et un haut degré d'instruction accordent plus d'importance aux deux premiers facteurs, alors que les francophones et ceux ayant un faible revenu et un degré d'instruction peu élevé semblent privilégier les deux derniers facteurs.

La majorité des répondants (56 %) croient qu'un emploi ennuyeux et peu rémunérateur vaut mieux que le chômage. Cette tendance s'accroît chez les répondants plus âgés et s'observe davantage parmi les répondants à faible revenu et les anglophones, en particulier dans les provinces des Prairies. Seulement 31 % croient qu'il y a, aujourd'hui, davantage d'emplois peu intéressants que par le passé.

Les deux tiers des répondants (de tout âge) trouvent la nouvelle génération moins intéressée à travailler que celles qui l'ont précédée. Seulement 5 % considèrent toutefois que leur propre motivation est moins grande que celle des autres Canadiens. La plupart des répondants (80 %) déclarent qu'ils seraient disposés à faire des heures supplémentaires pour terminer un travail. Un peu moins de la moitié (41 %) accepteraient de réduire de 25 % leur nombre d'heures de travail et leur rémunération, les hommes non intéressés à cette éventualité étant plus nombreux (62 %) que les femmes (54 %). Le sondage révèle aussi que les travailleurs à revenu élevé, les anglophones et les résidents de l'Ontario, en particulier, ont une conscience plus aiguë de l'éthique professionnelle.

La satisfaction au travail augmente en fonction du degré d'instruction. Elle est plus marquée chez les anglophones vivant dans les grandes villes, surtout chez les résidents de l'Ontario. Plus de répondants (56 %) croient que l'avancement professionnel est plus difficile aujourd'hui qu'il y a 20 ans. Les possibilités d'avancement sont très importantes pour les Canadiens de 18 à 24 ans (43 %) et de 55 à 64 ans (40 %). Le degré d'importance augmente en fonction du niveau d'instruction. Il semble que les hommes anglophones, en particulier les résidents de l'Ontario, soient davantage satisfaits de leur avancement professionnel que les autres répondants.

Près de la moitié des répondants (49 %) paraissent optimistes quant aux perspectives d'emploi et croient que le taux de chômage baissera. Quant à la question posée aux répondants sur les effets négatifs ou positifs du Régime d'assurance-chômage sur le problème de chômage, 47 % jugent qu'il a autant d'effets positifs que négatifs, 33 % estiment que ses effets sont surtout négatifs et 20 % trouvent qu'ils sont plutôt positifs.

Taille et composition de l'échantillon : 1 100 Canadiens; en proportion de la population de chaque province; comportant un nombre égal d'hommes et de femmes; comprenant un sous-échantillon de 100 chômeurs.

Exactitude : dans 95 % des cas, ces résultats sont exacts à 3 % près.

Source : Decima Research Ltd., ***Work and Income Security : A Survey***, sondage préparé pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publié).

«Ce n'est pas tellement agréable de travailler dans le secteur de l'assurance-chômage ou dans celui de l'emploi. Rencontrer tous les jours des chômeurs finit par vous démoraliser. Le stress qu'entraîne ce travail chez nos employés s'aggrave de plus en plus et c'est un problème auquel la direction et le syndicat doivent s'attaquer très, très rapidement.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, section de la Colombie-Britannique et du Yukon, audiences de Vancouver)

l'assurance-chômage et des modifications qui y sont apportées, de la contre-vérification constante du travail de chacun et des nombreuses tâches qu'ils doivent exécuter dans des délais irréalistes. Nombreux sont ceux qui aimeraient offrir des services plus personnalisés aux bénéficiaires, mais qui se trouvent dans l'impossibilité de le faire.

Les employeurs aussi trouvent le régime difficile à comprendre et se plaignent de la complexité de la loi, du règlement et des lignes directrices et de la confusion qu'ils engendrent. Plusieurs ont souligné le manque de coordination entre les différents éléments du système (en particulier entre le ministère du Revenu du Canada et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada). Le Relevé d'emploi, en particulier, occasionne beaucoup d'erreurs et de retards. Pour plusieurs employeurs, ce document illustre parfaitement la complexité des définitions (gains et semaines assurables) et des formalités (conversion en semaines des indemnités de départ et de congé) qui caractérise le régime et exige beaucoup trop de leur temps et de celui de leur personnel.

«Le Relevé d'emploi nous préoccupe beaucoup. Il a toujours constitué un problème pour nos membres et pour le public. Personne ne comprend ce formulaire. Il y a des gens à la Commission qui passent leur temps à l'expliquer aux employeurs.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, section Alberta et Territoires du Nord-Ouest, audiences d'Edmonton)

Pensions, indemnités de départ et indemnités de congé

Les changements apportés en janvier 1986 au Règlement sur l'assurance-chômage – selon lesquels les pensions sont considérées comme un revenu gagné pendant la période de prestations et réduisent le montant versé à plusieurs bénéficiaires – ont suscité beaucoup plus de réactions du public que toute autre question. Nous avons reçu des centaines de lettres et plusieurs mémoires traitant exclusivement de cette question ou l'abordant parmi d'autres. Ceux qui ont protesté avec le plus d'énergie, ce sont les travailleurs qui ont pris leur retraite avant l'âge de 65 ans, par obligation ou par choix, et qui s'attendaient à toucher des prestations ou à occuper un nouvel emploi leur donnant droit aux prestations.

«Les gens qui reçoivent leur paye de vacances avec chaque chèque de paye ont droit aux prestations une fois la période d'attente écoulée, alors que ceux qui reçoivent un montant forfaitaire avec leur dernier chèque de paye touchent des prestations réduites. Ce n'est pas juste. Les travailleurs saisonniers – de la construction, du tourisme, par exemple – devraient verser des cotisations plus élevées. Celles-ci devraient être calculées, comme dans un régime d'assurance, en fonction de la probabilité du recours à l'assurance-chômage; on devrait majorer les cotisations de ceux qui touchent de l'assurance-chômage souvent, plutôt que d'obliger les gens qui ont des emplois relativement stables à subventionner tout le monde.» (Services sociaux, Ville de North Bay, audiences de Sudbury)

Tous s'entendent pour dire que la pension ne devrait pas être considérée comme un revenu gagné pendant la période de prestations, puisqu'elle est, en fait, un revenu différé. Certains soutiennent qu'il est injuste de tenir compte de la pension aux fins de l'assurance-chômage alors qu'on ne tient pas compte du rendement des actions et des obligations ou des autres formes d'épargne. Ils se sont dits particulièrement inquiets de voir que les changements apportés au règlement s'appliquaient aux personnes qui s'étaient déjà engagées à prendre une retraite anticipée. Pour certains travailleurs, par exemple les employés de la GRC et les militaires qui entreprennent une seconde carrière, le fait que les pensions soient considérées comme des gains les empêche de se prévaloir de l'assurance-chômage, bien qu'ils soient obligés de payer des cotisations au régime pendant cette seconde carrière.

Pour la plupart des intervenants, il serait préférable que la politique entrée en vigueur le 5 janvier 1986 soit abrogée. Si c'était impossible, la solution serait peut-être d'exempter les pensionnés de l'obligation de payer des cotisations d'assurance-chômage sur tout nouveau revenu d'emploi puisque, selon le montant de la pension qu'ils touchent, ils peuvent ne pas avoir droit à l'assurance-chômage s'ils perdent cet emploi.

Bien que les règles concernant les indemnités de départ et de conge n'aient pas suscité autant de critiques que la question des pensions, elles ont fait l'objet de plaintes similaires. Les syndicats, en particulier, s'opposent à ce que ces indemnités soient considérées de telle façon qu'elles réduisent ou retardent les prestations.

Les effets psychologiques du chômage

Il ne faudrait pas négliger les effets psychologiques du chômage sur l'individu et sa famille. Plusieurs nous ont parlé de leur profond sentiment d'impuissance, de leur désespoir. Pour un grand nombre de gens, le travail est l'axe autour duquel s'organise la vie, la mesure de la valeur sociale de quelqu'un. Il est plus qu'un simple moyen de subsistance; il est le moyen de structurer son temps et d'entrer en contact avec d'autres (voir l'encadré).

«Ça y est, je suis en chômage. . . Je me sens parfaitement inutile. On a l'impression qu'on ne vaut plus rien, comme si on n'était plus un être humain. On se réveille le matin, on se lève, on déjeune, on n'a plus qu'à retourner au lit et regarder la télé. On n'a rien à faire, rien à attendre. C'est vraiment décourageant.» (Colin Elias, audiences de Toronto)

Jaboda décrit ainsi la signification psychologique du chômage :

«Comme institution sociale, l'emploi a des conséquences latentes qui répondent à des besoins persistants chez l'être humain. Premièrement, il structure les heures de la journée. Deuxièmement, il amène à communiquer régulièrement avec des gens de l'extérieur de la famille et à partager avec eux des expériences. Troisièmement, il relie l'individu à des fins et des buts qui transcendent les siens. Quatrièmement, il définit certains aspects du rang social et de l'identité. Cinquièmement, il met en valeur l'activité.»

«[. . .] Personne n'empêche les sans-emploi d'organiser eux-mêmes leur horaire et leurs contacts sociaux, de poursuivre des objectifs avec d'autres ou de faire fructifier leurs talents de leur mieux. Mais pour le faire régulièrement et toujours de sa propre initiative, il faut une énergie mentale colossale.» (Jahoda, «The Psychological Meanings of Unemployment», *New Society*, 6 septembre 1979, p. 494–495)

Comment les chômeurs vivent-ils la période qu'ils passent sans emploi? Les gens réagissent-ils tous de la même manière? Les situations qui nous ont été décrites semblent confirmer les états émotifs extrêmes relevés par les sociologues. La perte d'un emploi fait passer la victime par des hauts et des bas que l'on peut décomposer en trois étapes : le choc (colère, abattement, acceptation); la recherche d'un emploi (enthousiasme); et, si cette recherche n'aboutit pas, l'épuisement (stagnation, frustration et apathie). Les extraits d'entrevues, les lettres et les citations qui illustrent les différents points traités dans ce rapport, tout comme les témoignages qui figurent au début des chapitres 5 et 6, montrent bien certaines de ces réactions.

«Une foule d'études ont démontré que les gens en chômage sont souvent tourmentés; ils se sentent coupables, humiliés, inutiles. Ils souffrent d'insomnie, de dépression et de divers autres troubles graves et peut-être fatals.» (Syndicat canadien de la Fonction publique, mémoire)

Beaucoup de gens ont affirmé que les effets du chômage sur ses victimes et leur famille étaient onéreux pour l'ensemble de la société. Ils ont parlé du coût économique et social des cycles d'expansion et de récession et mentionné des études établissant qu'une période prolongée de difficultés financières, en particulier lorsqu'elle n'est pas prévue, entraîne une détérioration de la santé physique et mentale. Ce sont toutefois les témoignages des gens qui nous ont le plus remués. Les récits que nous avons entendus ne laissent aucun doute sur la gravité des effets du chômage.

«Il n'est pas étonnant qu'un programme établi il y a une quarantaine d'années pour remédier au chômage cyclique ne soit plus aujourd'hui la solution au chômage structurel.» (*Calgary Herald*, le 9 juillet 1984)

«Dans quelle direction le pays s'en va-t-il? Où en serons-nous dans dix, quinze, ou vingt ans? Je pense que c'est seulement en nous représentant clairement ce que nous voulons que nous pourrons trouver les solutions aux problèmes au fur et à mesure qu'ils se poseront.» (Conseil du travail de Moncton, audiences de Moncton)

«J'ai été mis à pied en juin. Je n'étais pas le seul, nous étions une quinzaine. J'ai demandé de l'assurance-chômage. Ça m'a pris un an et demi pour retrouver un emploi. Je remercie la Commission de l'assurance-chômage de m'avoir fourni cette aide.» (Edmond Roy, audiences de Calgary)

«Au fil des ans, on s'est servi du régime pour répondre à des besoins qui n'étaient pas directement liés à la suppression momentanée d'emplois. On a voulu corriger les inégalités économiques régionales, redistribuer le revenu, offrir des prestations sociales sans rapport direct avec la perte d'emplois attribuable aux perturbations qui se produisent sur le marché du travail. En essayant de répondre à des objectifs aussi divers, l'assurance-chômage est devenue un régime multiforme, fragmenté, que plusieurs perçoivent de manière négative.» (Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, mémoire)

Conclusion

Les témoignages des travailleurs, des bénéficiaires de l'assurance-chômage, des employeurs et de nombreux groupes communautaires nous ont permis d'axer notre examen du Régime d'assurance-chômage sur les questions qui préoccupent le plus les Canadiens. On nous a demandé d'examiner l'évolution et la structure du régime, la prestation des services ainsi que les principes de base d'un régime d'assurance sociale. Et l'on nous a priés de pousser plus loin notre démarche pour aborder les problèmes liés au chômage, non seulement aujourd'hui mais dans l'avenir.

Les Canadiens savent que l'avenir sera très différent du passé et que les nombreux changements économiques et sociaux créeront sans aucun doute des besoins nouveaux – et obligeront à donner une définition nouvelle de la sécurité financière. La plupart des travailleurs canadiens continueront de compter sur l'assurance-chômage pour se prémunir contre les effets de phénomènes économiques indépendants de leur volonté. Les employeurs compteront encore sur l'assurance-chômage pour empêcher que les décisions économiques difficiles qu'ils doivent prendre n'aient de conséquences désastreuses sur le plan humain. Les travailleurs comme les employeurs continueront de contribuer volontairement au financement du régime.

Le rôle central que joue le Régime d'assurance-chômage dans le dispositif de sécurité sociale, le sentiment de propriété qu'employeurs et travailleurs éprouvent à l'égard du régime et l'appréhension que les Canadiens ressentent devant l'avenir sont les paramètres à l'intérieur desquels notre examen doit se situer. L'assurance-chômage a d'énormes répercussions sur la vie des Canadiens et de leur famille. Elle est devenue partie intégrante de la structure économique des localités, des régions et des provinces et, pour cette raison, la réforme du régime exigera courage et prudence.

Lutte au chômage: 21 pour cent n'y croient guère...
'55 Business Up, But More Jobless
MORE JOBS AS WELL AS MORE GOODS HOPED FROM 'AUTOMATION'
$400 INCREASE IS ACCEPTED BY U.S. TEACHERS
Charlie's TEMP
A division of
THE BRIGHT PARK
Hopelessness of part-time unemployed
They don't show up in the jobless figures, and their ranks are growing
TORONTO DAILY STAR
Society's Duty To Unemployed
Tough times
Windsor's battered economy throws 30 lawyers on the dole
Layoff stress equal to that of death or divorce, study says
Encore des pertes d'emplois
Push-button Factory Seen Bringing New Era of Plenty
"YEAR OF THE LORD"—IS THE GUIDING PRINCIPLE FOR CHILDREN AT THE HOLLAND MARSH CHRISTIAN SCHOOL
8 Metro suicides linked by coroner to unemployment
«On veut du travail»
High unemployment rate is attributed to profound social changes
Couple who 'had it made' face layoff with 1,400 at AMC
Jobless toll worst since '40
Search for work stalls at the soup line
Globe and Mail
CANADA'S NATIONAL NEWSPAPER
PLACE LOUIS RIEL
WINNIPEG
400,000 head out of work
Unemployment to rise unless inflation licked, Trudeau tells Ontario
Soup lines growing longer as middle class joins queue
1,228,000 seeking work, jobless rate high
White-collar workers feel the pinch of layoffs
125 autres salariés de CSF mis à pied
« Mais où trouver de l'emploi? »
Les vraies victimes ont plus de 50 ans
LE CHÔMAGE DES JEUNES
L'instruction pale toujours

L'assurance-chômage : plus ça change, plus c'est pareil

La Seconde Guerre mondiale a donné au Canada un essor qui a presque réussi à effacer de la mémoire de ses habitants la pauvreté et le désespoir que nombre d'entre eux avaient connus pendant la crise des années 1930, époque où nul ne pouvait être sûr de son emploi. Le gouvernement fédéral a instauré le Régime d'assurance-chômage en 1940 pour apaiser la crainte d'un retour du chômage.

Il n'en demeure pas moins que la période de l'après-guerre a été difficile pour certains. De nombreuses femmes qui travaillaient dans des usines pendant la guerre sont retournées au foyer, cédant leur place aux soldats qui étaient de retour. C'est parmi ces soldats, qui essayaient de refaire leur vie comme civils, que se trouvaient la plupart des chômeurs. Leurs perspectives d'emploi se sont améliorées après la guerre, les usines étant passées de la production de matériel de guerre à celle de biens de consommation pour répondre à une demande de plus en plus forte.

La demande accrue de maisons, d'appareils ménagers, d'automobiles, de divertissements et d'autres biens associés à la «belle vie» a permis au Canada de connaître un essor économique grâce auquel le taux de chômage est demeuré faible pendant les années 1950. Le chômage, lorsqu'il se produisait, était saisonnier et prévu : c'était notamment le cas des licenciements dans les industries de la pêche et de la construction pendant la morte-saison et des licenciements annuels aux fins du réoutillage de la chaîne de montage de nouveaux modèles d'automobiles. On constatait également un certain chômage cyclique à cause d'un ralentissement de l'activité commerciale, mais ce chômage était habituellement de courte durée.

Le chômeur typique des années 1950 travaillait dans une industrie primaire ou dans une usine. Le chômage posait évidemment de graves problèmes à ces hommes et à leur famille, mais ils étaient si peu nombreux dans cette situation que le public n'était pas très conscient de leur problème.

L'automatisation était un concept tellement nouveau en 1954 que le terme n'apparaissait qu'entre guillemets dans les journaux de l'époque. Les entreprises la considéraient comme une source d'emploi et de richesse et les travailleurs, comme une cause de chômage : les choses n'ont pas changé.

Dans les années 1960, on a commencé à remarquer un changement dans la composition de la population active. De plus en plus de femmes, attirées par les avantages d'une carrière, ont quitté le foyer pour aller travailler dans des usines et des bureaux. L'économie était florissante et les emplois ne manquaient pas.

Le portrait type du chômeur des années 1960 était à peu près le même que celui du chômeur des années 1950. Pour la première fois, cependant, on retrouvait dans les rangs des chômeurs bon nombre de femmes.

D'autres tendances économiques se dessinaient qui devaient avoir une incidence sur le marché du travail. Le Japon et d'autres pays qui, jusqu'alors, n'étaient pas reconnus comme pays producteurs et exportateurs, ont commencé à se tailler une place sur les marchés internationaux. Les industries manufacturières de l'Amérique du Nord ont commencé à perdre des emplois au profit des nations où la main-d'œuvre était meilleur marché. Le gouvernement fédéral a consacré des sommes considérables au maintien des opérations de certaines industries dans des régions bien précises du pays, et des mesures protectionnistes ont été adoptées à cet effet.

Vers la fin des années 1960, les politiciens fédéraux ont demandé que l'on combatte l'inflation à tout prix. Il en est résulté une augmentation du chômage. De plus en plus de Canadiens se sont alors intéressés à la question de l'emploi.

Au début des années 1970, l'inflation ainsi que le nombre croissant de chômeurs, surtout chez les jeunes, sont devenus une véritable obsession. Le boom énergétique du début de la décennie a créé de nombreux emplois pour les Canadiens dans les industries du pétrole et du gaz; mais dès les années 1980, l'industrie énergétique était en crise, et quelques années plus tard, des milliers de travailleurs de cette industrie étaient en chômage.

L'informatique avait perdu son caractère novateur. Elle permettait un assemblage plus précis et une productivité accrue, à un coût fort avantageux. Elle était devenue partie intégrante de presque toutes les étapes de la fabrication.

Le Japon et le Marché commun ont fini par damer le pion à l'Amérique du Nord sur les marchés internationaux grâce, surtout, à une technologie plus avancée. Certaines usines ont dû réduire leur production et d'autres ont rendu leur dernier souffle. Le chômage chez les ouvriers devenait de plus en plus fréquent et prolongé. Pour la première fois, des «cols blancs» et des cadres intermédiaires étaient licenciés en grand nombre. En vertu de la règle des «derniers arrivés, premiers renvoyés», de plus en plus de femmes et de jeunes sont venus gonfler les rangs des chômeurs, leur durée d'emploi étant moins longue que celle des autres membres de la population active. D'aucuns ont laissé entendre que le chômage pouvait être le fait de «profonds changements sociaux».

De plus en plus d'emplois ont été créés dans le secteur des services grâce à l'expansion de l'administration gouvernementale. Les femmes n'hésitaient plus à faire concurrence aux hommes pour les emplois disponibles. Dans les cas où l'instruction constituait un atout plus important que l'expérience, les jeunes étaient favorisés. Voilà quelques-unes des raisons pour lesquelles le nombre de femmes et de jeunes qui sont entrés sur le marché du travail a augmenté, et que les hommes y ont occupé une place relativement plus faible.

La récession de 1981-1982 a frappé indistinctement les hommes et les femmes, les jeunes et les personnes âgées, les chefs de famille monoparentale et les cadres. Nous connaissons tous quelqu'un qui a été directement touché par la récession.

Les jeunes, déjà sans travail, se sont retrouvés dans un cul-de-sac, sans instruction ni expérience. Ils pouvaient, à la rigueur, trouver du travail occasionnel, mais il leur était fort difficile de décrocher un emploi permanent présentant des possibilités d'avancement. Des parents qui profitaient enfin du fait que la maison s'était «vidée» se retrouvaient tout à coup avec des enfants adultes à leur charge. Les travailleurs de 50 ans et plus qui croyaient avoir un emploi garanti jusqu'à la retraite ont été licenciés ou déclarés «excédentaires». Les années d'expérience n'entrant plus en ligne de compte, eux aussi avaient de la difficulté à trouver un emploi autre qu'à court terme. La récession a accentué la tendance de nombreuses industries à réduire leurs coûts de main-d'œuvre pour maintenir leur marge de profit et demeurer concurrentielles.

Partout, des espoirs ont été brisés. De jeunes couples attendant un enfant et ayant une maison et une auto se demandaient tout à coup comment ils pourraient payer leur hypothèque. Des cadres ambitieux ne savaient plus quoi faire de leur vie, leur carrière étant à un point mort. Un diplôme universitaire ou un emploi dans la Fonction publique n'était plus synonyme de sécurité d'emploi.

Quatre ans après la pire récession économique depuis la crise de 1929, de nombreux travailleurs sont encore en chômage. Plusieurs ont fait un compromis : ils ne travaillent peut-être pas autant qu'ils le voudraient ou dans la profession qu'ils auraient choisie, mais au moins ils ont un emploi.

Ce sont les «sous-employés». D'autres ont été moins tenaces ou chanceux. Ils n'ont pu trouver aucun emploi stable. Dans bon nombre de cas, ils ont abandonné la partie et se sont retirés des rangs de la population active et ne figurent plus dans les statistiques sur les chômeurs. Ce sont les «travailleurs découragés». Ce groupe comprend non seulement les travailleurs âgés qui ont perdu leur place sur le marché du travail, mais aussi les jeunes qui n'ont jamais eu la chance d'en occuper une.

Aujourd'hui, en 1986, il est évident que l'économie canadienne a réussi à passer au travers du pire de la récession. On ne peut toutefois affirmer que «les jours heureux sont de retour». La prospérité est sporadique et il y a toujours des rechutes. Encore une fois, comme il y a un demi-siècle, personne n'est à l'abri du chômage. On ne pourrait faire un seul portrait type du chômeur de 1986 : il y en a trop.

Chapitre 2

L'emploi et le chômage

Introduction

Le chômage pose des problèmes à ceux qui le vivent et à ceux qui doivent l'analyser. Qu'entend le Canadien moyen lorsqu'il se déclare chômeur? Que pense cette autre personne lorsqu'elle voit les dernières statistiques du chômage? Un travailleur de la construction est-il en chômage lorsqu'il n'a pas de travail en décembre? En quoi sa situation diffère-t-elle de celle d'un agriculteur? Le travailleur en usine qui est mis à pied et attend d'être rappelé au travail est-il en chômage? Qu'en est-il de celle qui est en congé de maternité? Est-elle en chômage?

Pour évaluer le Régime d'assurance-chômage du Canada et proposer des améliorations, il faut définir le chômage et en comprendre les conséquences pour les travailleurs et pour l'économie.

«Eh bien, j'ai besoin d'un emploi. D'abord pour ma propre dignité, pour avoir le sentiment de valoir encore quelque chose. Et ensuite, parce qu'il me faut de l'argent pour vivre.» (Albert Kaminski, audiences de Vancouver)

La définition du chômage

Les Canadiens, comme la plupart des gens, se définissent et évaluent leur contribution à la société par le travail qu'ils accomplissent. L'importance du travail dans la vie a été exprimée clairement par bien des personnes au cours de nos consultations. Le travail, c'est une activité qui apporte quelque chose à l'individu ou à la société. Cette définition s'applique cependant à un grand nombre d'activités différentes dont quelques-unes seulement sont assimilées à un emploi rémunéré. En voici quelques-unes :

- travail rémunéré pour un employeur;
- exercice d'une activité indépendante, par exemple une profession ou un métier rémunéré par des honoraires, l'exploitation d'une entreprise ou d'une ferme, la prestation d'un service contre paiement;
- travail effectué dans le cadre de l'«économie parallèle» (échange ou troc);
- travail bénévole;
- travail effectué au domicile, la garde ou le soin des enfants, les tâches ménagères, le jardinage;
- travail de l'étudiant dans un établissement d'enseignement ou dans le cadre d'un programme de formation.

Ces activités ne sont pas toutes génératrices de pouvoir d'achat. En général, cependant, lorsqu'il est question de travail dans notre société, on entend le travail effectué pour un employeur moyennant salaire ou une activité indépendante productrice de revenu. Être en chômage signifie donc être privé de son pouvoir d'achat. Le chômage peut également faire perdre au chômeur le sentiment de son importance, dans la mesure où il ne pourvoit plus à ses propres besoins, ni à ceux de sa famille ou de la collectivité.

«C'est par le travail que l'homme peut planifier sa vie, son avenir, qu'il peut édifier et fonder une famille, et toutes ces responsabilités exigent des ressources financières que l'homme acquiert en grande partie par le travail.» (Fédération des syndicats du secteur de l'aluminium inc., mémoire)

L'emploi, le non-emploi et le revenu peuvent se combiner pour créer les situations suivantes :

— détenir un emploi salarié ou exercer une activité indépendante productrice de revenu;
— être temporairement sans revenu mais attendre d'être rappelé au travail;
— être sans emploi, sans revenu et sans possibilité d'être rappelé au travail;
— être inactif (à la retraite, au foyer sans rémunération, incapable de travailler, aux études) et vivre d'une pension, d'un prêt-bourse, d'économies ou du revenu d'autres personnes.

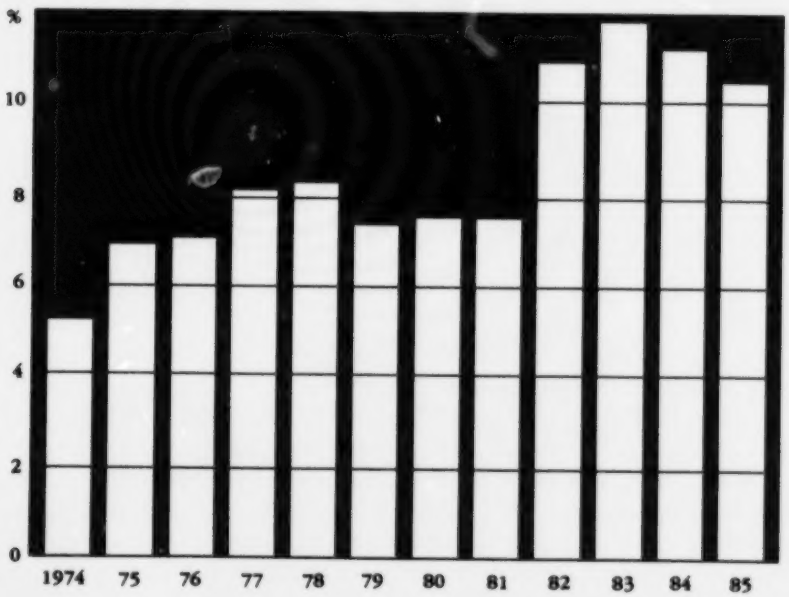
«Pour la plupart des gens aujourd'hui, travail est synonyme d'emploi, c'est-à-dire le travail pour un employeur, et le chômage signifie se trouver sans emploi.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, mémoire)

Dans l'ensemble de ce rapport, le terme «travail» désigne un travail rémunéré. Dans le contexte de l'assurance-chômage, seule importe la rémunération tirée du travail effectué pour un employeur, dans le cadre d'une relation employeur-employé. Le chômage, c'est l'interruption ou la cessation de cette rémunération.

Différents événements à la source du chômage

Différents événements sont à la source du chômage. Certains, comme la fermeture d'une usine, la faillite d'une entreprise ou une réduction d'effectif mettent fin de façon permanente à la relation employeur-employé. La perte de l'emploi est généralement à l'origine du chômage.

Tableau 2.1
Taux de chômage au Canada de 1974 à 1985



Source : Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population active, 1975 à 1983*, cat. 71-529, 1984; et *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

Il existe d'autres situations, cependant, qui entraînent une interruption temporaire du revenu tiré d'un emploi. Lorsqu'une entreprise met à pied une partie de ses salariés en raison d'un ralentissement de la production, ces derniers sont en chômage bien que leur relation avec leur employeur ne soit pas rompue. En fait, ils peuvent être rappelés au travail et continuent d'avoir droit à leur emploi. Les femmes en congé de maternité, les travailleurs qui ne peuvent pas travailler en raison d'une maladie et les travailleurs des secteurs d'activités saisonnières sont également privés de leur revenu, de façon temporaire, et sont donc en chômage.

En Europe, l'indemnisation des travailleurs temporairement mis à pied avec possibilité de rappel au travail est généralement prévue par les conventions collectives, et les prestations de maternité et de maladie sont prélevées sur les fonds du système de sécurité sociale, non sur ceux qui sont affectés à l'assurance-chômage. Dans beaucoup d'États américains, les cotisations d'assurance-chômage sont plus élevées dans les secteurs d'activité où les mises à pied sont généralement plus importantes. Le Régime d'assurance-chômage canadien indemnise le chômage quelle qu'en soit la cause. Cette caractéristique du régime a fait l'objet de débats considérables au cours des années. Elle sera étudiée plus loin, dans le contexte du système de sécurité du revenu du Canada. (Une brève description du Régime d'assurance-chômage canadien est fournie à l'annexe F.)

La portée du chômage

Le chômage a des répercussions importantes non seulement pour les personnes, mais aussi pour l'économie et la vie sociale d'un pays. Les économistes ne s'entendent pas sur le coût exact du chômage calculé en fonction du manque à produire, mais ils conviennent qu'avec un taux de chômage voisin de 10 % au cours de l'année écoulée au Canada, la production non réalisée de biens et de services représente une perte importante, tant pour la société que pour les particuliers. Cette perte est irrémédiable. Nous nous en trouvons tous appauvris aujourd'hui et, dans la mesure où une partie de cette production aurait été investie, nous le sommes pour l'avenir également. La perte de cette production potentielle (c'est-à-dire des biens et des services qui auraient pu être produits avec les ressources existantes) n'est pas une simple abstraction. Les travailleurs la ressentent personnellement dans la mesure où elle se traduit par une baisse de leur revenu ainsi que par une diminution de leur pouvoir d'achat.

Un élément encore plus inquiétant est la hausse du chômage. Au début des années 1970, les taux nationaux de chômage se situaient tout juste au-dessus de 5 %. Au cours des dernières années, période de reprise économique, le taux de chômage est tombé de près de 12 % à 9,5 %. Ces statistiques étayent d'autres preuves, présentées tout au long de ce rapport, de la restructuration fondamentale par laquelle passe l'économie. Il devient donc de plus en plus important de comprendre la dynamique du marché du travail et les façons dont l'emploi et le chômage sont mesurés.

«Le gouvernement du Manitoba doit débourser des sommes considérables pour l'aide sociale aux citoyens qui n'ont plus droit à l'assurance-chômage. Mais la perte en biens et services qui ne sont pas produits par les chômeurs constitue la perte réelle. Ce que nous voulons dire, en fait, c'est que nous y perdons tous.» (Ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique du Manitoba, audiences de Winnipeg)

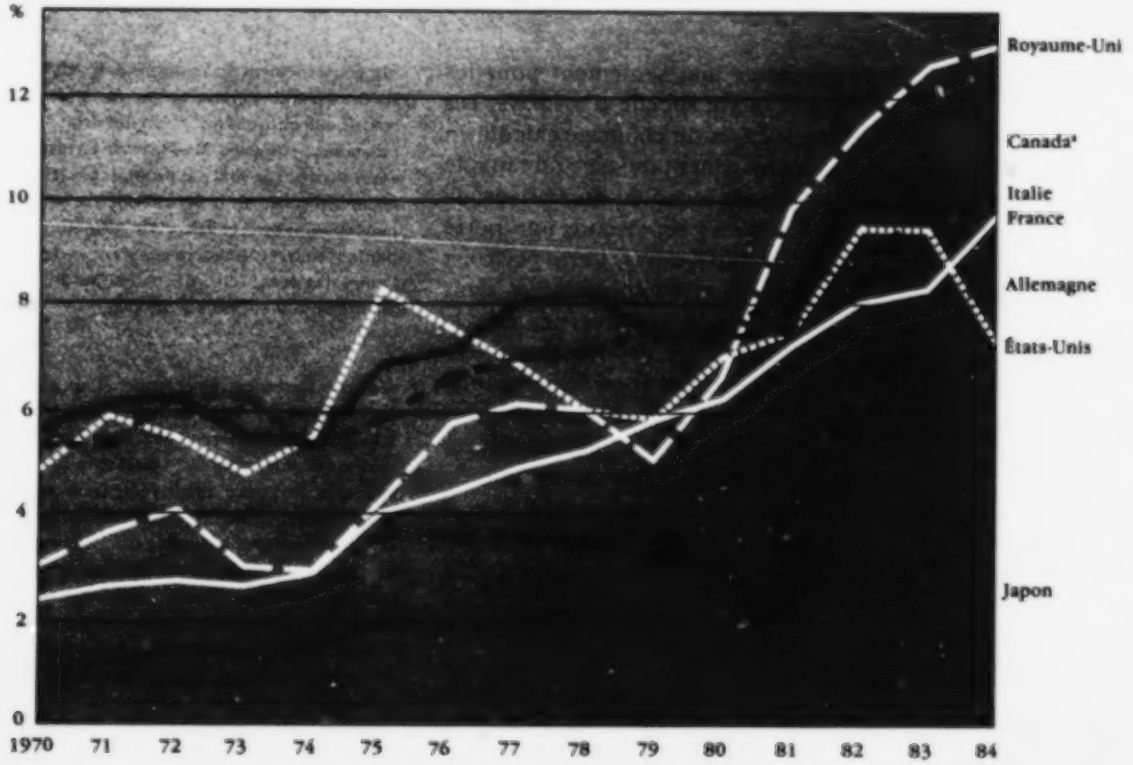
«Le chômage est extrêmement coûteux pour notre société : 78,3 milliards de dollars, selon les estimations, en 1982. Peut-être la création d'un nombre suffisant d'emplois pour tous ceux et celles qui veulent travailler coûte-t-elle très cher, mais certainement pas autant que coûtent à l'heure actuelle la perte des sommes investies dans la formation, le manque à produire, la perte de revenus, la diminution des recettes fiscales et l'accroissement des dépenses de bien-être social et d'assurance-chômage, sans compter les coûts liés aux effets physiques et psychologiques du stress.» (Comité canadien d'action sur le statut de la femme, mémoire)

La dynamique du marché du travail

Le taux officiel de chômage représente la proportion de la population active qui est sans travail à un moment donné. Ce taux est l'indicateur le plus fréquemment utilisé pour évaluer la performance de l'économie canadienne. Pour la plupart des Canadiens, le taux de chômage est une donnée tellement familière qu'ils en parlent comme d'un thermomètre qui renseigne sur la santé de l'économie. Le taux de chômage tel qu'il est mesuré sert à comparer notre rendement passé à notre rendement actuel ainsi qu'à nous comparer avec d'autres pays (voir le tableau 2.2).

La principale difficulté qu'il y a à ne s'attacher qu'à ce seul chiffre, pratiquement à l'exclusion de tous les autres, est qu'il ne donne qu'un bref aperçu de l'économie à un moment donné. L'économie est en mouvement perpétuel et le chômage est beaucoup trop complexe pour qu'il puisse être décrit de façon adéquate par un seul chiffre. Le marché du travail n'est jamais statique dans la mesure où les travailleurs changent d'emploi, perdent leur travail, en cherchent un autre ou tout simplement se retirent de la population active alors que d'autres s'y intègrent. Tout comme les débouchés, les entreprises et des secteurs

Tableau 2.2
Taux standardisés de chômage dans certains pays de l'OCDE, de 1970 à 1984



a Les taux de chômage au Canada suivent généralement de près ceux des États-Unis. Sur le plan du chômage, la reprise économique du Canada après la dernière récession a été plus lente.

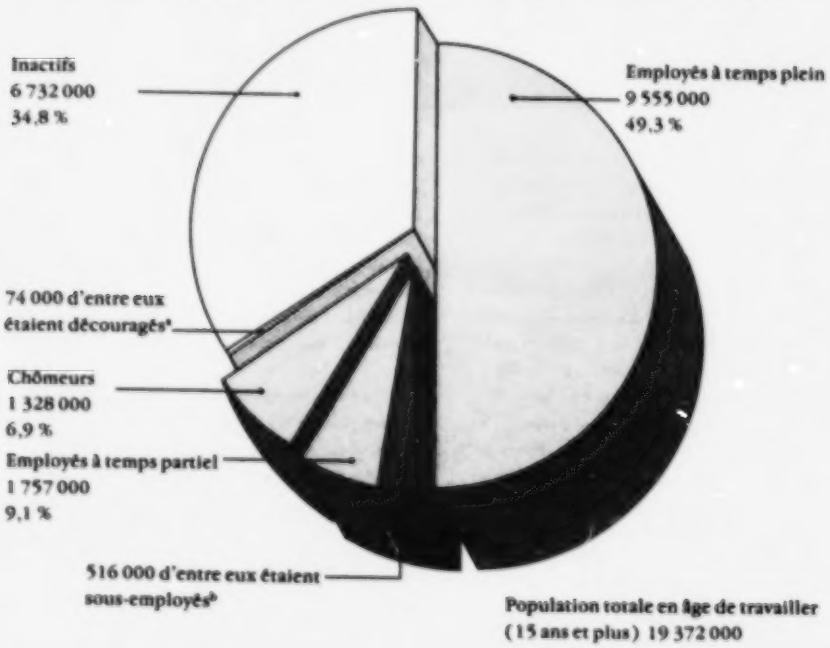
Source : Organisation de coopération et de développement économiques, OCDE, *Perspectives de l'emploi*, Paris, 1986.

entiers d'activité croissent et décroissent, se déplacent et se restructurent pour suivre l'évolution de la technologie et s'adapter à la concurrence et à la fluctuation de la demande.

En 1985, 58 % de la population en âge de travailler (15 ans et plus) était occupée à temps plein ou à temps partiel, 7 % était en chômage et 35 % était inactive (voir le tableau 2.3). Toutefois, un examen du rythme de passage d'un état à un autre révèle qu'un nombre beaucoup plus élevé de personnes sont touchées par le chômage que ne le suggère le taux de chômage annuel. En 1985, parmi les personnes employées à un moment donné de l'année, 63 % seulement avaient eu un emploi pendant toute l'année. Les 37 % restants, soit plus de 5 millions de personnes, ont vu leur situation d'emploi changer au moins une fois dans l'année. Même parmi les 63 % de personnes employées pendant toute l'année, beaucoup ont changé de poste sans jamais se trouver en chômage. En 1984-1985, les employeurs ont rempli 6 millions de relevés d'emploi avec, pour motif, soit une cessation soit une interruption d'emploi. Étant donné que

«En septembre 1985, il y avait officiellement 1,2 million de chômeurs au Canada. Selon les estimations les plus précises, le nombre réel de chômeurs est annuellement d'environ 36 % supérieur au taux officiel. On peut donc affirmer sans se tromper qu'environ 1,6 million de Canadiens sont en chômage actuellement. De plus, on compte un nombre toujours croissant de personnes qui travaillent à temps partiel, non pas par choix, mais plutôt parce qu'il n'y a pas de poste disponible à temps plein. Au cours du dernier mois seulement, le nombre des travailleurs à temps partiel a augmenté de 2,7 % et a atteint 1 785 000.» (Alberta Federation of Labour, mémoire)

Tableau 2.3
Composition de la population canadienne en âge de travailler en 1985



a Personnes qui ne cherchaient pas de travail parce qu'elles estimaient ne pas pouvoir en trouver.
b Travailleurs à temps partiel qui auraient préféré un poste à temps plein.

Source : Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

Statistiques sur le chômage

Statistique Canada détermine la taille de la population active à l'aide d'une enquête mensuelle. L'enquête sur la population active vise 48 000 ménages vivant dans les dix provinces et tient compte des réponses d'environ 100 000 personnes en âge de travailler (15 ans et plus). (Elle ne comprend pas les Territoires, les autochtones vivant dans les réserves ni les détenus.) Le taux «officiel» de chômage est établi à partir d'une définition des chômeurs qui inclut les personnes qui :

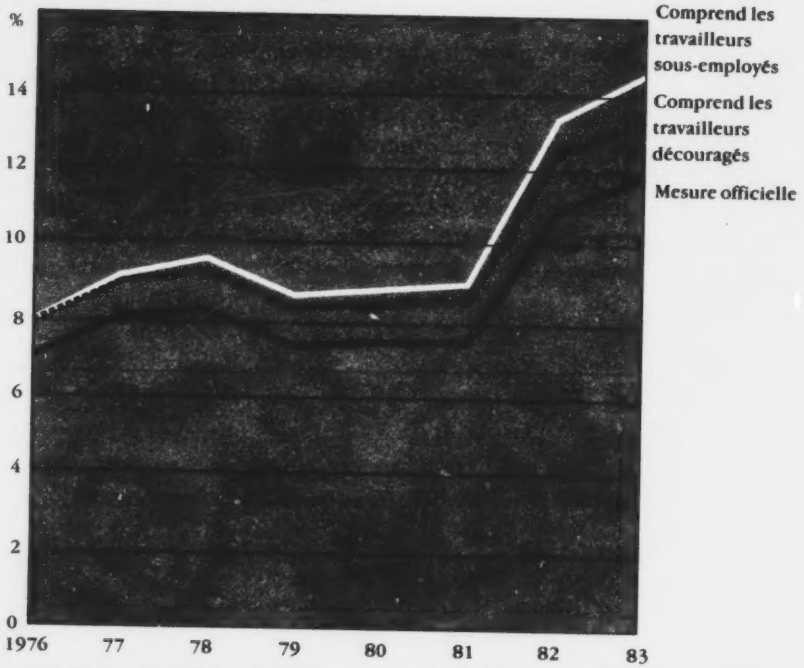
— n'avaient pas d'emploi mais avaient cherché activement un travail au cours des quatre dernières semaines et étaient disponibles; ou

— n'avaient pas cherché activement de travail au cours des quatre dernières semaines, mais avaient été licenciées et étaient disponibles ou avaient un nouvel emploi devant commencer dans les quatre semaines suivant la semaine de référence et étaient disponibles

La population active se compose des personnes ayant un emploi ainsi que des personnes en chômage; le taux de chômage est alors défini en proportion de la population active.

La définition officielle du chômage fournit un point de référence uniforme pour comparer les données du marché du travail, mais il faut signaler qu'aucun indicateur ne peut à lui seul rendre compte de tous les aspects du chômage. On sous-estime, notamment, la durée moyenne du chômage parce que les enquêtes mesurent des périodes incomplètes d'absence de travail. On omet les personnes sans emploi qui ne recherchent pas de travail, parce que, selon elles, il n'y a pas de postes disponibles (les «travailleurs découragés»); et on ne tient pas compte des personnes travaillant à temps partiel, parce qu'aucun emploi à plein temps n'est disponible (les «sous-employés»). Le graphique ci-dessus présente diverses mesures possibles du taux de chômage qui tiennent compte de ces deux derniers groupes.

Diverses mesures du chômage



En 1984, *480 000* personnes en moyenne se sont retirées du marché du travail chaque mois, dont plus de la moitié étaient auparavant en chômage. Dans une étude de 1982, le Conseil économique du Canada a évalué que les travailleurs découragés représentaient jusqu'à 20 % des personnes retirées des listes de chômage. Leur présence rend assez floue la distinction officielle entre le «chômage» et la «non-activité», et l'incorporation de ces travailleurs découragés au nombre des chômeurs modifierait les estimations tant de fréquence que de durée du chômage. Ce chiffre correspond à la définition des travailleurs découragés établie par Statistique Canada, soit les personnes sans emploi qui cherchaient du travail au cours des six mois précédents, mais non au cours des quatre semaines précédant l'enquête, parce qu'elles estimaient qu'aucun travail n'était disponible.

La troisième estimation tente de rendre compte du degré de «sous-emploi» dans l'économie en présentant l'emploi et le chômage en termes d'heures perdues et d'heures de travail effectuées. Elle comprend aussi les travailleurs à temps partiel qui préféreraient travailler à plein temps.

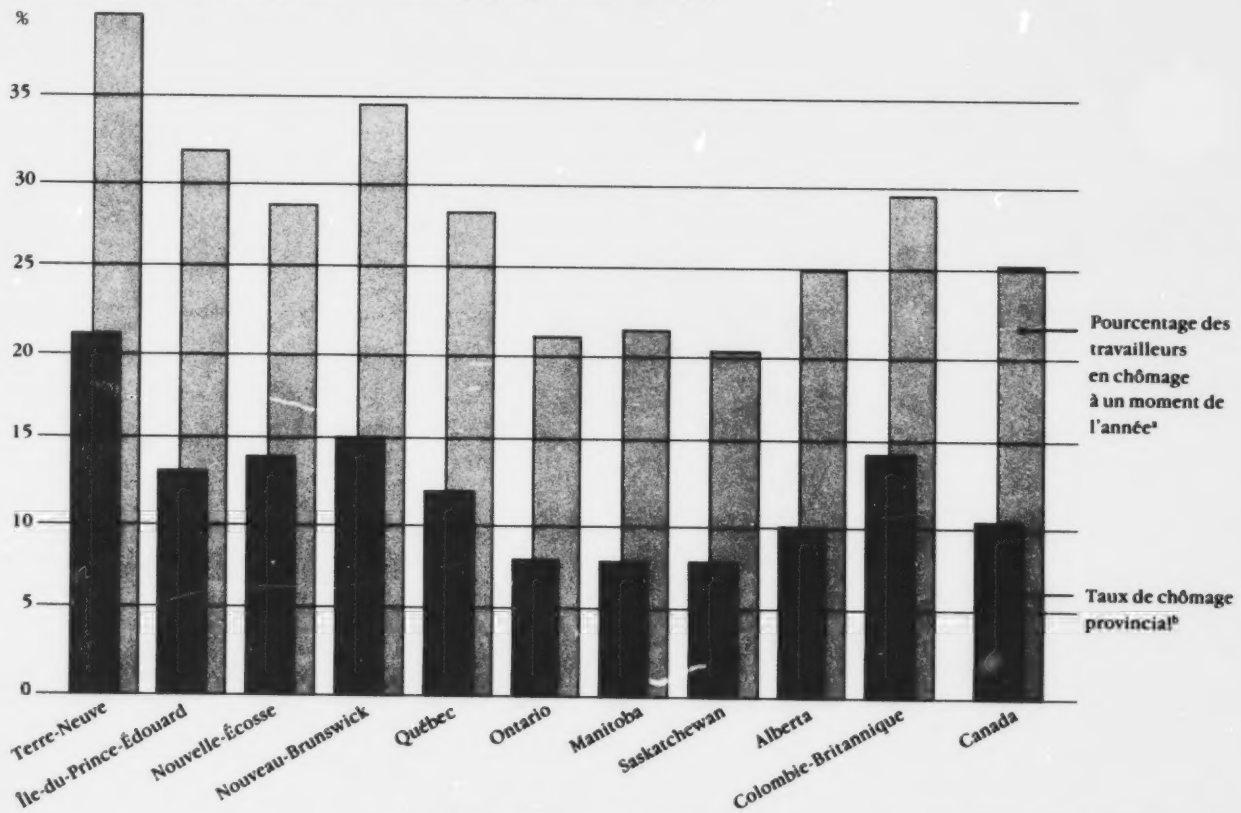
Source : Statistique Canada, ***Mesures supplémentaires du chômage mises à jour***, cat. 71-X-512, 1984.

la population active comptait alors 13,7 millions de personnes, ce chiffre témoigne de l'ampleur du roulement de la main-d'œuvre, que les travailleurs aient quitté leur emploi pour en occuper un autre, pour devenir chômeurs ou pour prendre leur retraite. En 1985, le taux moyen de chômage s'établissait à 10,5 %, tandis que le nombre de personnes qui se sont trouvées sans emploi à un moment donné de l'année s'élevait à 25,4 % de la population active (voir le tableau 2.4).

Une autre formule est utilisée dans le tableau 2.5 pour montrer l'écart entre le taux de chômage officiel et le nombre réel de chômeurs. En moyenne, entre octobre 1983 et septembre 1984, le nombre total de chômeurs est resté presque constant, s'établissant à environ 1,35 million. Cette situation masque toutefois des mouvements impor-

Tableau 2.4

Taux de chômage et fréquence du chômage par province en 1985



a Pourcentage des actifs qui ont été en chômage à un moment quelconque de l'année.
b Moyenne annuelle des taux mensuels.

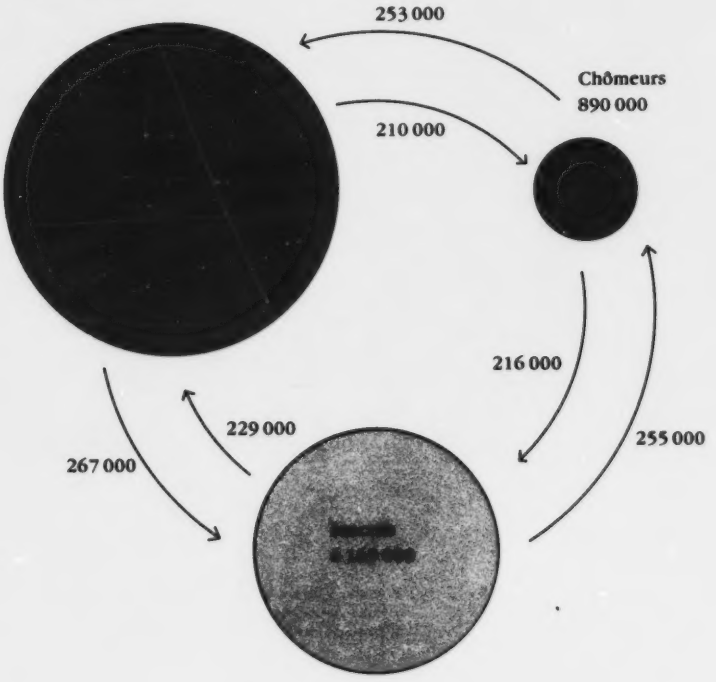
Source : Statistique Canada, *Statistiques chronologiques sur la population active*, cat. 71-201, 1986; et «Résultats de l'enquête sur l'activité annuelle», *La population active, mars 1986*, cat. 71-001, 1986.

«Le groupe de recherche sur les chômeurs a effectué un sondage téléphonique suivant une méthode rigoureuse auprès des ménages de la circonscription électorale de Vancouver-Kingsway, pendant une période de trois semaines en juillet et août 1985. Le sondage a révélé que 30,5 % des participants étaient en chômage. À la même époque, on affichait pour Vancouver un taux officiel de chômage de 11,9 %. Cette enquête a aussi permis de constater que le taux de sous-emploi était de 17,2 %, de sorte que le taux combiné de chômage et de sous-emploi s'élevait à 47,4 %.» (Vancouver and District Labour Council, mémoire)

tants. Chaque mois, la moitié des chômeurs se sont trouvés un emploi ou ont quitté la vie active et ont été remplacés par d'autres. Parmi ceux qui n'entraient plus dans la catégorie des chômeurs, environ 216 000 ont quitté pour de bon le marché du travail (dont des «travailleurs découragés»); par ailleurs, 229 000 personnes jusque-là inactives, mais non inscrites au chômage, ont trouvé un travail. Force est donc de constater que le chômage est un phénomène bien plus répandu que ne l'indique le taux officiel de chômage. Ce dernier est donc une valeur figée qui ne traduit pas vraiment la situation réelle. Les décisionnaires doivent tenir compte de ce «bouillonnement» du marché du travail s'ils veulent être en mesure de prendre des mesures éclairées.

Le chômage est manifestement un problème de taille, puisqu'il touche un Canadien sur quatre chaque année, et c'est un problème qui persistera. Nul ne peut affirmer avec certitude qu'il n'aura pas besoin un jour ou l'autre de l'assurance-chômage. En fait, il y a de grandes chances que chacun y ait recours à un moment donné. L'une des participantes à nos audiences a assez bien résumé la chose en faisant remarquer avec piquant que l'abréviation «*UI*» de l'assurance-chômage en anglais pouvait également signifier «*you and I*», soit «vous et moi».

Tableau 2.5
Mouvements de la population active d'octobre 1983 à septembre 1984
(moyennes annuelles)



Source : Statistique Canada, données non publiées.
Note : Les chiffres à l'intérieur des cercles représentent la moyenne des mouvements mensuels des personnes qui n'ont pas changé leur situation d'activité.

La mesure des attentes : les taux d'activité

La tendance à la hausse du chômage reflète l'interaction de deux phénomènes importants sur le marché du travail : en premier lieu, une augmentation importante et constante du nombre d'emplois et, en second lieu, une expansion encore plus rapide du nombre de personnes désireuses de travailler.

Par taux d'activité, on entend la proportion de la population en âge de travailler qui occupe ou recherche un emploi. Malgré les résultats remarquables du Canada sur le plan de la création d'emplois depuis quelques décennies, la population active a augmenté encore plus vite que le nombre d'emplois.

Les changements les plus importants ayant touché le marché du travail au cours des dernières décennies résultent de trois facteurs : la participation croissante des femmes, la diminution de l'activité des hommes âgés et l'arrivée à l'âge adulte de la génération issue de la poussée démographique des années 1950. Chacun de ces changements a une incidence sur le programme d'emploi et sur le Régime d'assurance-chômage.

Les variations du taux d'activité des femmes et des travailleurs âgés résultent en grande partie de l'évolution des valeurs sociales ainsi que d'une intensification des contraintes économiques, notamment :

— La famille n'est plus ce qu'elle était : hommes et femmes, vivant seuls ou mariés, avec ou sans enfant, appartiennent maintenant à des «familles» ou à des foyers de genres divers. En fait, seulement 62 % de la population appartient actuellement à une famille de type traditionnel.

— La famille à double revenu : 57 % des familles canadiennes comptent sur deux chèques de paye (ou plus) pour couvrir les dépenses de logement, d'alimentation, d'éducation et autres. On ne peut plus présumer que le travailleur moyen soit un homme et le chef d'une famille dont il assure la subsistance.

— L'éclatement des structures traditionnelles de travail : de plus en plus, hommes et femmes sortent de leur rôle traditionnel, tant chez eux qu'au travail.

— L'aménagement des horaires et de la structure de travail : le travail partagé, l'accroissement du travail à temps partiel, les horaires de travail flexibles et le travail indépendant à contrat sont devenus plus courants.

— L'assouplissement des pratiques relatives au lieu de travail : l'expansion rapide de l'industrie de l'information permet de plus en plus le travail chez soi.

«Comme l'a souligné la Commission Wallace, les femmes de plus de 25 ans qui travaillent à temps partiel apportent environ le quart du revenu familial total. En 1981, 70,2 % des travailleuses à temps partiel gagnaient moins de 5 000 $. Si cette contribution de moins de 5 000 $ représentait bel et bien le quart du revenu familial, nous pouvons en déduire que les maris des travailleuses à temps partiel gagnaient en moyenne de 10 000 à 15 000 $ par an. Il ne s'agit donc pas de femmes riches qui viennent tromper leur ennui sur le marché du travail. Le revenu gagné par ces travailleuses est nécessaire pour que leur famille ne vive pas dans la pauvreté. Plus le revenu familial sans la contribution de la femme est faible, toutes choses étant égales d'ailleurs, plus le taux d'activité des femmes est élevé » (Comité national d'action sur le statut de la femme, mémoire)

«La composition de la population active est en train de changer. Les femmes s'intéressent davantage à des domaines d'activité habituellement réservés aux hommes. La transformation des structures économiques et familiales s'accompagne d'un accroissement du nombre de familles monoparentales ou à double revenu. Cela rend les familles plus vulnérables au chômage et plus désireuses d'avoir accès à une organisation souple du travail.» (Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, mémoire)

La participation accrue des femmes

La participation des femmes – et en particulier des femmes mariées – à la vie active a enregistré une hausse rapide et constante depuis les années 1950. La décision d'un nombre toujours croissant de femmes d'intégrer le marché du travail et d'y passer la majeure partie de leur vie adulte reflète de nouvelles réalités économiques et sociales. Les femmes réévaluent leurs projets et leurs attentes et remettent en question les

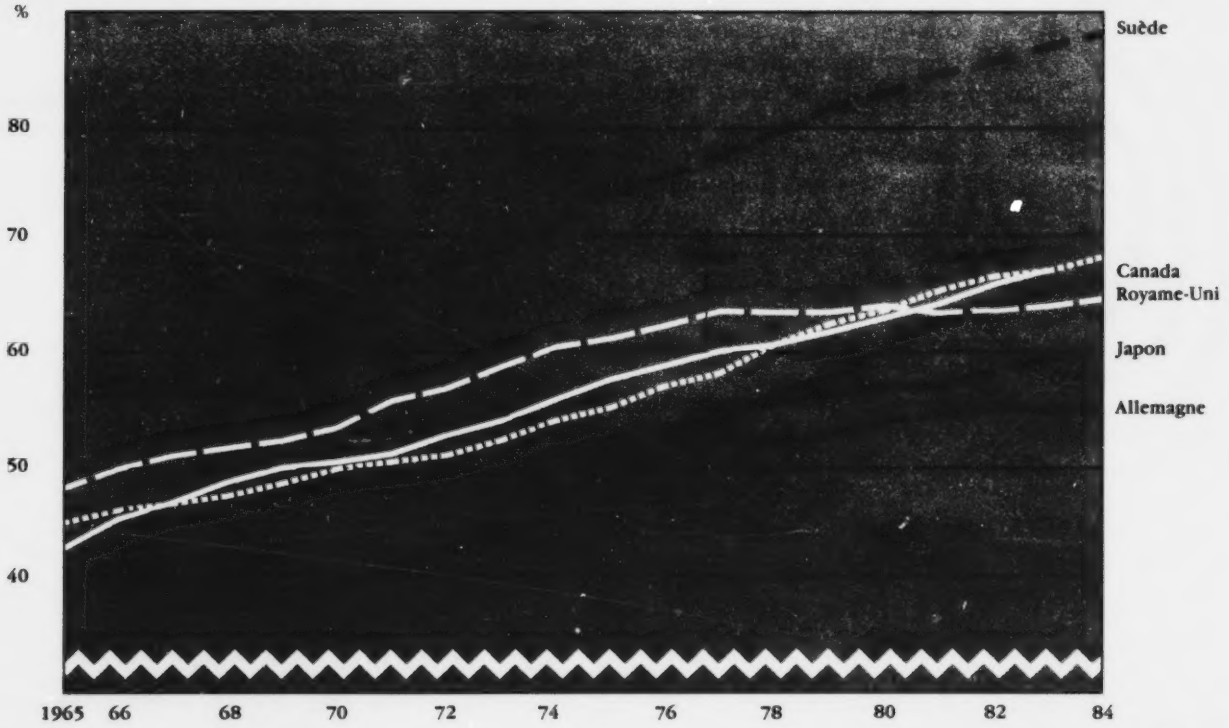
«Au cours des dix prochaines années, sept personnes sur dix qui entreront sur le marché du travail seront des femmes.» (Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, audiences de Regina)

«De nos jours, au Canada comme dans les autres pays industriels, les femmes ne se retirent plus automatiquement du marché du travail lorsqu'elles ont des enfants. La plupart prennent un bref congé de maternité avant de retourner au travail. Aux États-Unis, en 1982, plus de 41 % des mères étaient retournées sur le marché du travail avant que leur enfant n'ait un an. En 1975, seulement 35 % des mères ayant des enfants d'âge préscolaire travaillaient à l'extérieur. En 1983, cette proportion était passée à 52 %. En fait, 69 % des Canadiennes ayant de 20 à 44 ans, soit le meilleur âge pour procréer, étaient sur le marché du travail en 1983.» (Ontario Coalition for Better Daycare, mémoire)

principes et les choix traditionnels. Il n'y a guère lieu de croire que ces changements iront en sens inverse. En fait, dans certains pays auxquels le Canada s'apparente le plus – les États-Unis et les pays scandinaves – le taux d'activité des femmes est plus élevé qu'au Canada (voir le tableau 2.6). En Suède, pays où les progrès ont été remarquables sur le plan de l'égalité en matière d'emploi, de la parité salariale et des services de garderie, le taux d'activité des femmes de 25 ans et plus dépasse 85 %.

Au Canada, toutefois, les femmes continuent d'assumer la majeure partie des responsabilités relatives aux enfants, et les statistiques du marché du travail révèlent que, dans les ménages comportant des enfants d'âge préscolaire, les femmes ont à la fois un taux d'activité plus faible et un taux de chômage plus élevé que les femmes ayant des enfants plus âgés (voir le tableau 2.7). On ignore cependant jusqu'à quel point ce taux d'activité moins élevé reflète le désir des mères de rester à la maison auprès de leurs enfants tant qu'ils sont en bas âge, ou s'il est dû à la

Tableau 2.6
Taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans dans des pays choisis de l'OCDE, de 1965 à 1984



Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques de la population active, 1963 à 1983*, Paris, OCDE, 1985.

difficulté qu'elles éprouvent à les faire garder pour pouvoir travailler à l'extérieur. Néanmoins, il semble que le taux d'activité des femmes au Canada continuera d'augmenter.

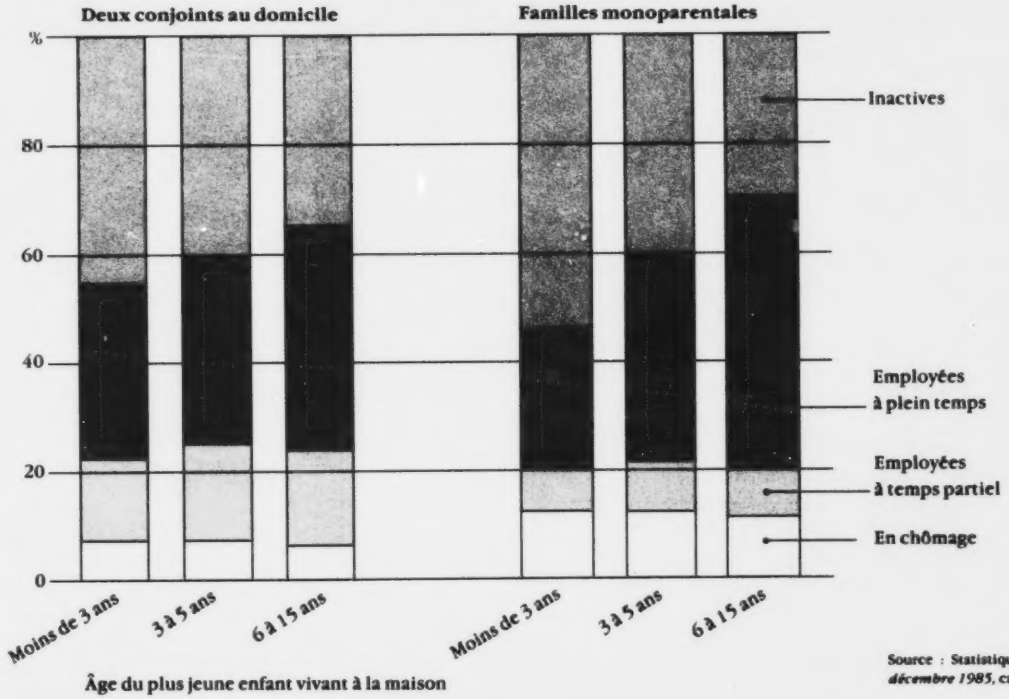
Les travailleurs âgés

Le modèle d'activité des travailleurs âgés a fortement évolué. En effet, le taux d'activité des hommes de 55 à 64 ans a chuté de plus de 10 % (passant de 81,9 % à 70,2 %) alors que celui des femmes du même groupe d'âge a augmenté de près de 10 % (soit de 24,4 % à 33,8 %). De 1966 à 1985, le nombre des personnes de 55 à 64 ans n'appartenant pas à la population active s'est accru aussi rapidement que le nombre de celles qui ont gardé leur emploi. La durée du chômage des travailleurs âgés est plus longue que celle des autres groupes d'âge. En mars 1985, la durée moyenne du chômage des travailleuses âgées était de 23,4 semaines, soit 2,1 semaines de plus que la moyenne de toutes les femmes en chômage, alors que dans le cas des hommes âgés elle était de 31,8 semaines, soit 7,8 semaines de plus que la moyenne de tous les hommes en chômage[1].

Ce sont surtout les cols bleus et les hommes travaillant dans des industries où le nombre d'emplois est à la baisse qui en sont victimes. Par ailleurs, les travailleurs âgés qui perdent leur poste à cause de l'évolution de la technologie risquent d'avoir plus de mal que les jeunes à se recycler

«Il y a quinze ans ou vingt ans, nous comptions 135 000 cheminots. Je pense qu'on en a maintenant entre 55 000 et 60 000; on en a perdu près de la moitié en vingt ans. Où les gens vont-ils travailler? Dans les emplois qui utilisent les techniques de pointe? Je sais que chez nous, tout se transforme. Si je m'absente deux ou trois mois, je ne m'y reconnais plus quand je reviens. Il y a de quoi s'y perdre. Et c'est pour ça que les travailleurs plus âgés veulent s'en aller. À vrai dire, beaucoup de nos anciens veulent partir parce qu'ils n'arrivent pas à s'adapter.» (Fraternité des commis de chemins de fer et des lignes aériennes, audiences de Thunder Bay)

Tableau 2.7
Taux d'activité des femmes avec enfants de moins de 16 ans, en 1985



Source : Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

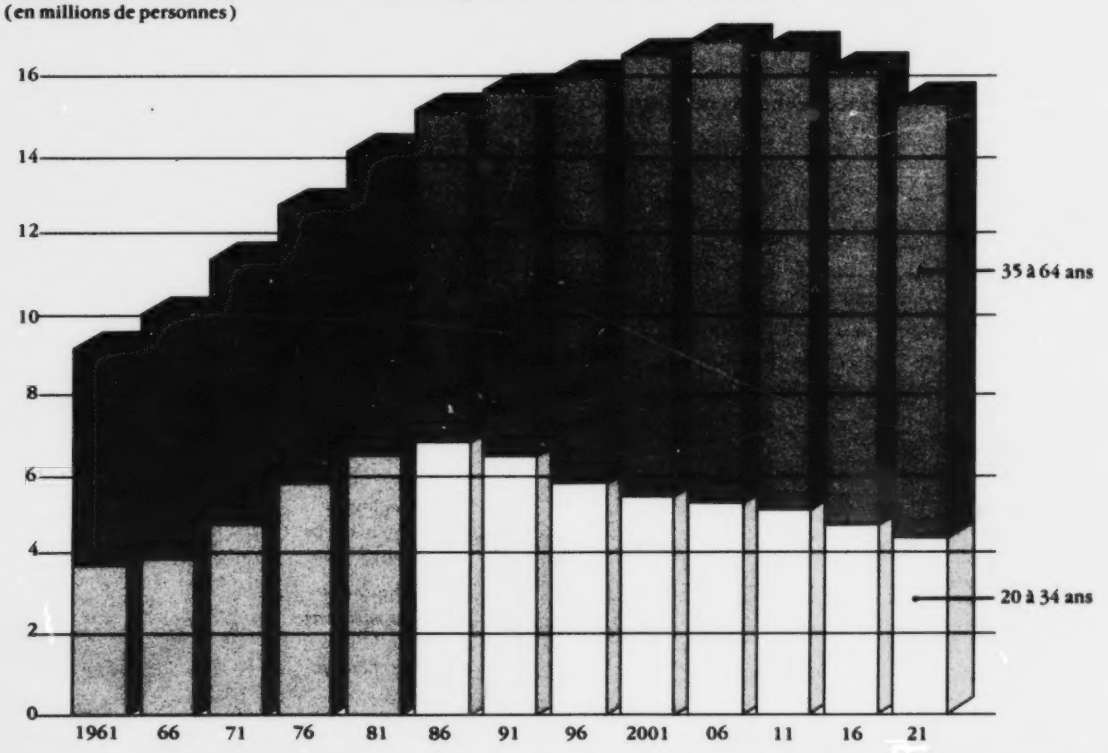
«Il faut admettre qu'on n'a plus autant d'énergie à 55 ans. Il devient plus difficile de trouver du travail, comme vous le dira toute personne de 55 ans qui s'est trouvée dans cette situation.» (Southern Alberta Building and Construction Trades Council, audiences de Calgary)

ou à se réinstaller, sans compter que les employeurs peuvent être plus réticents à les embaucher. Les travailleurs âgés forment une bonne partie de ceux qui quittent le marché du travail par découragement.

Comme l'indique le tableau 2.8, la population de 20 à 64 ans continuera d'augmenter jusqu'à l'an 2010. Même si les taux d'activité demeurent tels quels, le besoin d'une forte croissance de l'emploi se fera sentir. D'ici à l'an 2030, de 20 à 25 % de la population canadienne sera âgée de 65 ans et plus. Ce vieillissement de la population signifie qu'au cours des trois prochaines décennies la population à charge par rapport à la population en âge de travailler sera un peu moins nombreuse que dans le passé, mais se composera de plus en plus de personnes âgées[2].

Les facteurs qui déterminaient naguère les pratiques et les choix en matière de retraite ne sont plus les mêmes. Le concept de la retraite obligatoire est remis en question depuis l'instauration des dispositions de non-discrimination de la Charte canadienne des droits et libertés. Le gouvernement fédéral s'est engagé à faciliter l'assouplissement des

Tableau 2.8
Nombre réel et projeté de Canadiens en âge de travailler, de 1961 à 2021
(en millions de personnes)



Note : Projections fondées sur un taux total de fécondité relativement faible de 1,5.

Source : Statistique Canada, *La conjoncture démographique. La fécondité au Canada*, cat. 91-524F, 1984.

dispositions de retraite. Le nombre accru d'emplois à temps partiel et l'institution de la retraite partielle pourraient inciter les travailleurs âgés à rester actifs plus longtemps. Cependant, d'après les observations empiriques disponibles aux États-Unis, où l'âge de la retraite a été repoussé à 70 ans, et au Québec où l'âge habituel de la retraite a été aboli par voie législative en 1982 et où les dispositions du Régime des rentes ont été assouplies, ces mesures paraissent avoir un effet négligeable sur le report de l'âge de la retraite. Il est possible qu'à la fin du siècle on enregistre une augmentation de la demande globale de main-d'œuvre par rapport à l'offre, ce qui pourrait inciter les employeurs à offrir aux travailleurs âgés plus de raisons de rester actifs, à temps plein ou à temps partiel. Cette situation pourrait réduire ou même renverser la tendance à une retraite hâtive.

«Dans notre section locale, deux groupes d'âge ont été particulièrement touchés par la persistance d'un chômage élevé : les jeunes de 18 à 28 ans – principalement les apprentis, lesquels sont touchés massivement par le chômage – et les travailleurs de 50 ans et plus.» (Association unie de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie, section locale 170, audiences de Vancouver)

Les jeunes adultes

La poussée démographique des années 1950 a eu de profondes répercussions sur notre société. Elle a provoqué une augmentation des ventes au détail qui s'est fait sentir des couches jetables jusqu'aux disques et aux chaînes stéréophoniques en passant par les maisons et les meubles. Elle a aussi entraîné la construction d'écoles primaires et secondaires, et même de collèges, puis le dépeuplement ultérieur de ces établissements.

«La population active d'après-guerre a augmenté très rapidement sur le marché du travail si l'on songe qu'entre les années 1970 et 1982, le nombre des personnes employées au Canada a augmenté de 50 %.» (Fédération des syndicats du secteur de l'aluminium inc., mémoire)

Habituellement, les jeunes qui entrent sur le marché du travail risquent davantage de chômer que les travailleurs plus âgés déjà établis. Toutefois, lorsque la génération issue de la poussée démographique a atteint l'âge actif, le taux de chômage parmi les jeunes a été particulièrement élevé. En 1963, ce taux (pour les jeunes âgés de 15 à 24 ans[3]) s'établissait à 9,3 %, alors que celui des 25 ans et plus était de 4,3 %. En 1983, le taux de chômage des jeunes atteignait 19,9 %, alors que chez les adultes, il était de 9,4 %. Les jeunes continueront peut-être de subir les effets négatifs de cette expérience vécue au début de leur vie active. Étant donné que la concurrence pour les emplois se concentre chez des gens d'un âge semblable (susceptibles de posséder le même genre de compétences et d'expérience), on peut s'attendre à ce que le taux de chômage de ce groupe demeure plus élevé. En outre, la possibilité que cette génération – qui est maintenant dans la trentaine – s'accroche aux emplois habituellement occupés par des travailleurs plus jeunes accentue la menace d'une persistance du chômage sur la prochaine génération de jeunes.

«Statistique Canada dispose de projections tout à fait fiables sur les personnes qui entreront pour la première fois sur le marché du travail au cours des cinq prochaines années. Ces projections semblent indiquer que le nombre des jeunes qui entreront sur le marché du travail diminuera très rapidement avec le temps, à mesure que l'âge moyen de la population canadienne augmentera. Il se pourrait donc que le chômage des jeunes ne soit qu'un problème à court terme.» (Association des hôpitaux du Canada, audiences d'Ottawa)

Ces tendances démographiques montrent clairement la nécessité d'élaborer des politiques économiques et sociales axées sur l'évolution de la structure de la population et elles font ressortir, particulièrement à court terme, la nécessité d'accroître l'emploi.

Le progrès économique : la croissance de l'emploi

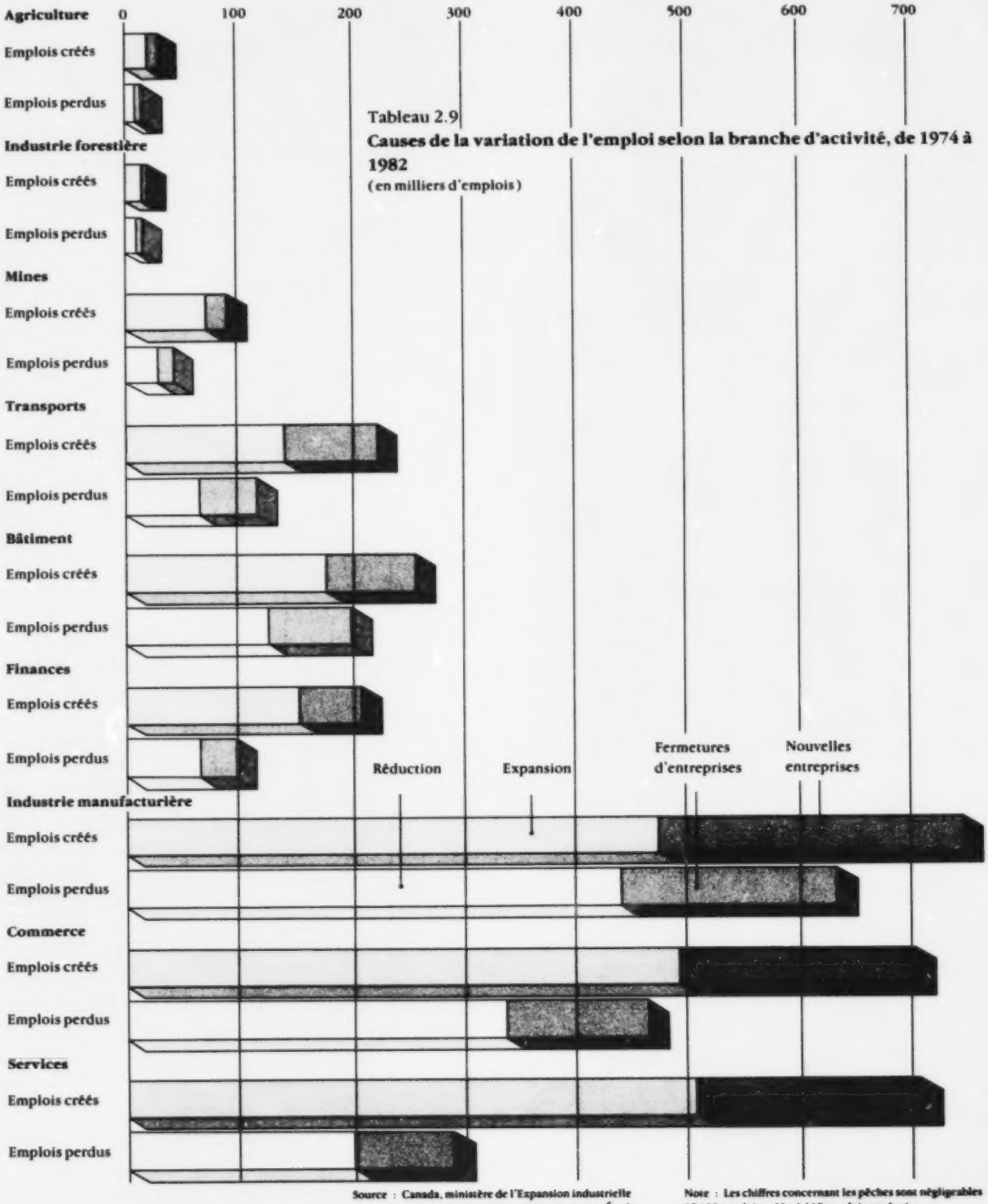
Au cours des dernières années, la croissance de l'emploi au Canada a été soutenue, plus forte en fait que celle de tous les autres pays industriels du monde occidental. De 1974 à 1982, l'augmentation nette du nombre d'emplois a été de 1,1 million. Plus de la moitié de ces emplois ont été créés dans le secteur des finances et des services et, de ceux-là, à peu près la moitié l'ont été dans des entreprises comptant moins de 20 employés. De tels chiffres reflètent le changement de la structure de l'emploi qui s'éloigne des modèles traditionnels, soit les emplois de cols bleus dans des industries axées sur les ressources ainsi que les emplois dans des moyennes entreprises. Les deux tiers de tous les emplois créés l'ont été dans des entreprises nouvelles et non par le biais de l'expansion d'entreprises existantes (voir les tableaux 2.9 et 2.10). La croissance de l'emploi est réelle même si l'on tient compte de la progression des emplois à temps partiel au détriment des emplois à temps plein. Depuis 1975, l'importance relative des emplois à temps partiel a augmenté de 50 %. En effet, les emplois à temps partiel qui représentaient 10,6 % de tous les emplois en représentent 15,4 % de nos jours[4].

La comparaison de la croissance de l'emploi dans certains pays de l'OCDE démontre à quel point la croissance de l'emploi au Canada a été spectaculaire, en particulier depuis le milieu des années 1970 (voir le tableau 2.11). De fait, la croissance de l'emploi au Canada a été positive pendant 28 des 30 dernières années malgré cinq périodes de récession. Le rapport entre l'emploi et la population âgée de 15 ans et plus (voir le tableau 2.12) est tout aussi révélateur; en effet, il indique que la proportion d'emplois au Canada dépasse maintenant celle de la plupart des pays industriels[5]. Ces chiffres montrent que le taux de chômage record qui a sévi au Canada au cours de la dernière décennie ne peut être attribué à la faiblesse de la croissance de l'emploi ou à une détérioration fondamentale de l'économie.

«Vu le genre de changements structurels que subit actuellement notre économie, il sera extrêmement important d'adopter des mesures pour faciliter le passage des travailleurs d'un type d'emploi à un autre.» (Conseil de planification sociale du Grand Toronto, audiences de Toronto)

Une transformation structurelle se produit dans presque tous les secteurs industriels où les machines se substituent aux travailleurs. Dans l'économie canadienne, les industries forestières, minières et manufacturières sont particulièrement vulnérables. En outre, la conjoncture économique mondiale et notre faible position concurrentielle dans les domaines de l'agriculture, de l'acier et du pétrole ont entraîné la restructuration permanente de ces secteurs. Au regard de la stratégie d'emploi et du Régime d'assurance-chômage, ces changements donnent lieu à une réalité économique profondément différente de celle qui caractérisait le Canada entre les années 1940 et 1970. La transformation structurelle évidente et la hausse du taux de chômage dans chacun des secteurs industriels nous rappellent que le «processus de destruction créatrice» à l'œuvre dans une économie de marché n'est pas sans inconvénients – particulièrement en ce qui a trait à la perturbation de l'emploi.

Tableau 2.9
Causes de la variation de l'emploi selon la branche d'activité, de 1974 à 1982
(en milliers d'emplois)



Source : Canada, ministère de l'Expansion industrielle régionale, Service des données et des statistiques, *Étude portant sur la création d'emplois au Canada entre 1974 et 1982*, Ottawa, 1985

Note : Les chiffres concernant les pêches sont négligeables (2 109 emplois créés, 1 119 emplois perdus).

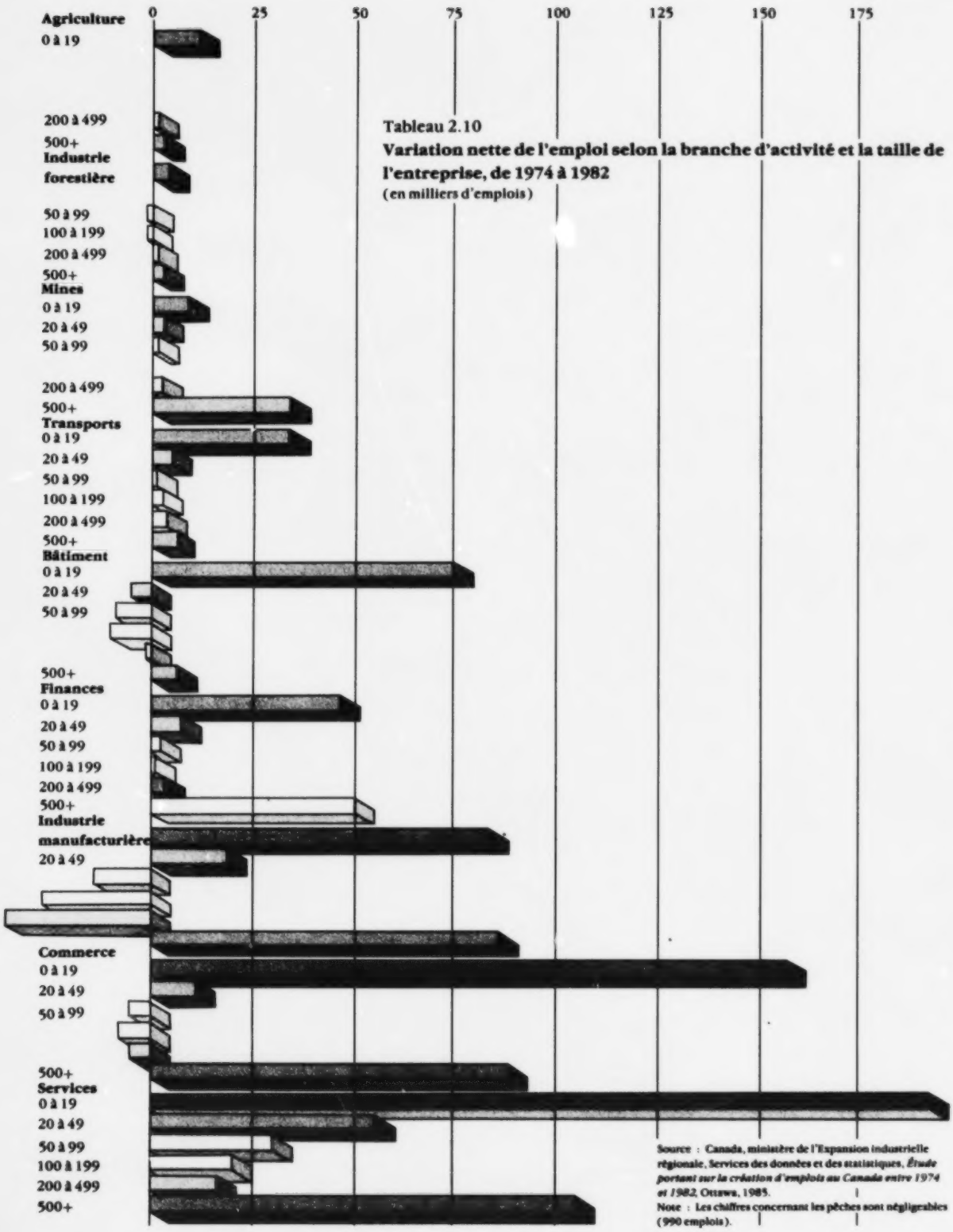


Tableau 2.10

Variation nette de l'emploi selon la branche d'activité et la taille de l'entreprise, de 1974 à 1982

(en milliers d'emplois)

Source : Canada, ministère de l'Expansion industrielle régionale, Services des données et des statistiques, *Étude portant sur la création d'emplois au Canada entre 1974 et 1982*, Ottawa, 1985.

Note : Les chiffres concernant les pêches sont négligeables (990 emplois).

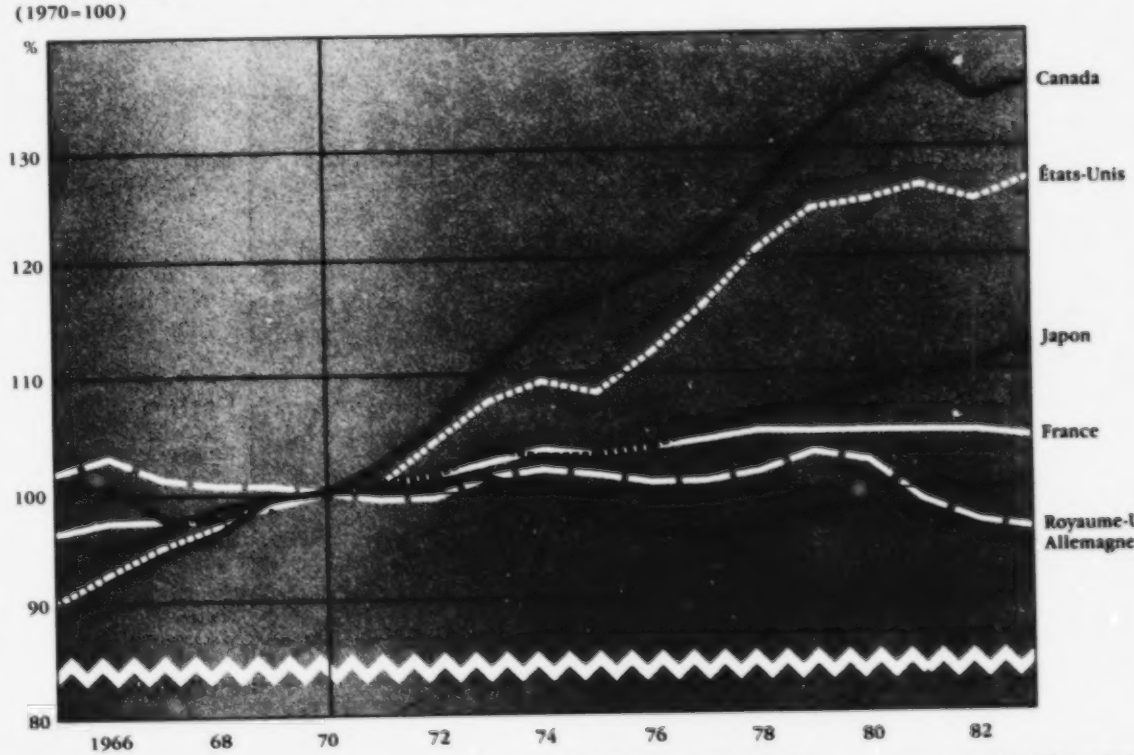
La préoccupation nationale : le spectre du chômage

Nous disposons maintenant d'une masse de renseignements assez complets et fiables sur plusieurs aspects du chômage au Canada. Cette information confirme que, même si pour tous les Canadiens qui travaillent le risque de devenir chômeur est de plus en plus élevé, certains sont davantage susceptibles de subir de longues périodes de chômage. La plupart des travailleurs ne sont pas sans emploi très longtemps; n'empêche que le petit nombre de travailleurs qui le sont influe fortement sur le taux de chômage national. Ainsi, en 1982, les 10 % de périodes de chômage les plus longues représentaient 40 % du chômage total[6]. En 1985, la durée moyenne du chômage était de 21,6 semaines – soit une augmentation importante par rapport à la moyenne de 1980 qui était de 14,7 semaines.

Un nombre relativement restreint de personnes – les chômeurs de longue durée – supportent une grande part du fardeau du chômage. Il s'agit dans certains cas de chômeurs «chroniques», qui se retrouvent

«Aujourd'hui le chômage qu'on connaît ou le chômage qu'on va connaître dans les prochaines années, c'est vraiment un chômage chronique. C'est un chômage technologique auquel nous on fait face.» (Fédération des syndicats du secteur de l'aluminium inc., audiences de Québec)

Tableau 2.11
Indices d'emploi dans certains pays de l'OCDE
(1970=100)



Note : L'indice d'emploi pour une année donnée est exprimé en pourcentage de l'emploi au cours d'une année de référence (1970 en l'occurrence).

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques de la population active, 1963 à 1983*, Paris, OCDE, 1985.

«Par exemple, dans notre région, nous avons commencé cette année en juin; nous avons travaillé en juillet; en août, nous n'avons eu aucun travail; nous avons travaillé en septembre, une partie du mois d'octobre et maintenant, c'est fini pour l'année. Nous pourrions avoir encore une semaine de travail, et c'est à peu près tout. À une certaine époque, nous pouvions faire le travail qui est maintenant exécuté par les camions du gouvernement. Rien qu'au Nouveau-Brunswick, le gouvernement a un parc très important de camions qu'il a constitué au fil des années à partir de rien.» (Kent North Truckers Association, audiences de Moncton)

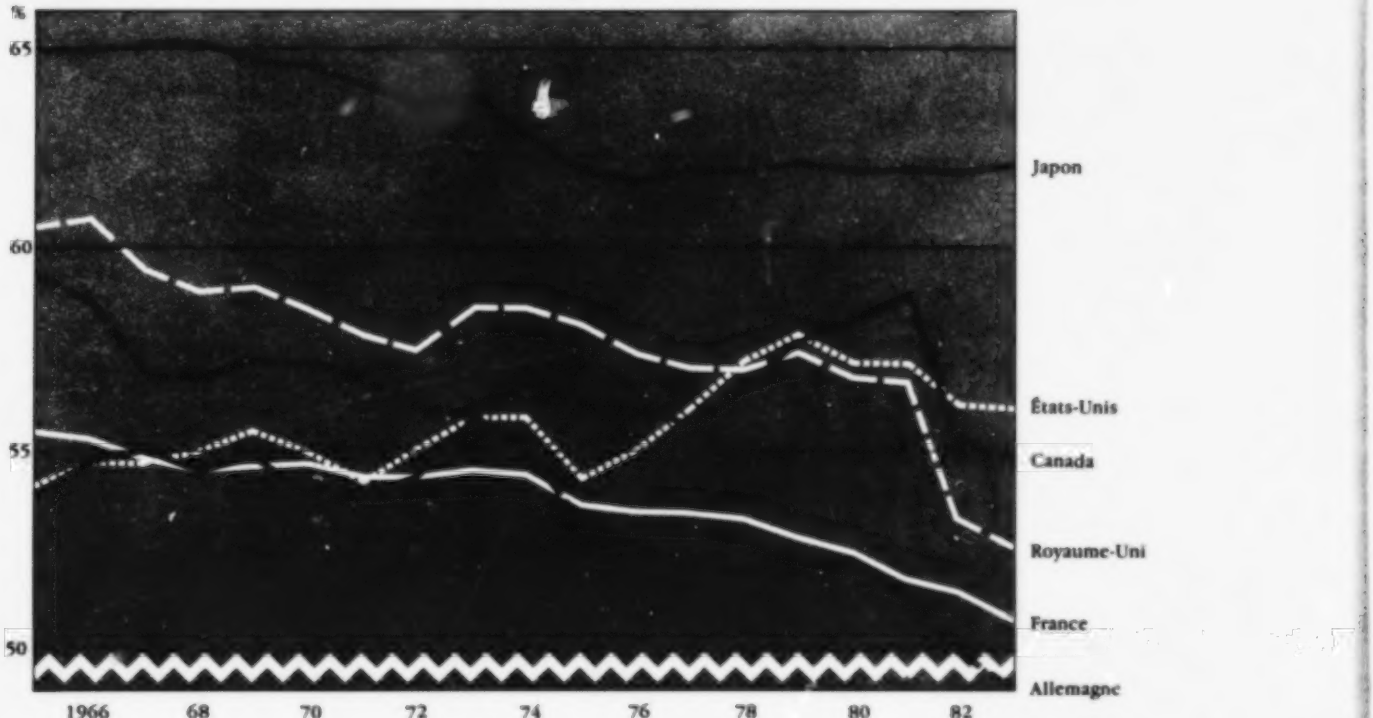
fréquemment sans travail et sont en chômage pendant une grande partie de leur vie active. Une étude menée en 1982 sur les prestataires d'assurance-chômage de 1975 à 1979 révèle que 25 % d'entre eux recevaient 43 % des semaines de prestations. Ces prestataires avaient généralement soumis de quatre à six demandes au cours de la période à l'étude[7].

Le secteur d'emploi et l'activité exercée sont d'importants facteurs qui influent sur la probabilité et la durée du chômage[8]. Les activités économiques peuvent être classées selon leur sensibilité aux facteurs saisonniers ou cycliques et selon leurs produits : biens (automobiles, bois d'œuvre ou produits de fabrication) ou services (financiers, médicaux, juridiques ou publics).

Le chômage saisonnier

Les fluctuations de l'activité économique sont attribuables à un certain nombre de facteurs. Certaines fluctuations sont imprévisibles,

Tableau 2.12
Taux d'emploi dans certains pays de l'OCDE, de 1965 à 1983



Note : Le taux d'emploi est le rapport entre la population active et la population totale de 15 ans et plus.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques de la population active, 1963 à 1983*, Paris, OCDE, 1985.

notamment celles qui tiennent à des cataclysmes, tandis que d'autres sont plus prévisibles, par exemple le cycle conjoncturel. Ces fluctuations peuvent également suivre un profil régulièrement discernable pendant l'année. Ces cycles «saisonniers» peuvent être le résultat de facteurs institutionnels ou climatiques. Le ralentissement hivernal de l'activité agricole et de la construction, l'intensification des ventes au détail avant Noël et l'arrivée d'un grand nombre d'étudiants sur le marché du travail chaque été en sont quelques exemples. Dans l'ensemble, près de 16 % de l'emploi et 22 % du chômage au Canada sont de nature saisonnière (voir le tableau 2.13).

Les profils saisonniers changent eux-mêmes avec le temps. Pendant les années 1970, le caractère saisonnier de l'emploi s'est quelque peu atténué, notamment dans le secteur primaire. La cause principale en a été la diminution de l'importance relative du secteur agricole. La variabilité saisonnière du chômage a régressé dans une mesure encore plus considérable. En 1966, la différence entre le plus élevé et le plus faible des taux de chômage mensuels était de 46 %. En 1980, cet écart était tombé à moins de 26 %[a].

«Les taux de chômage qui existent dans cette province sont déplorables – des taux de chômage inacceptables à tous les niveaux, que ce soit pour les jeunes ou pour les vieux; des taux qui oscillent constamment autour de 20 %, soit généralement le double de la moyenne nationale.» (Tom Lush, député provincial de Bonavista North, audiences de St. John's)

Tableau 2.13
Emploi et chômage dans les activités saisonnières[a], en 1985
(Nombre d'emplois)

Activité	Emploi			Chômage		
	Moyenne	Pourcentage du total	Pourcentage de l'emploi saisonnier	Moyenne	Pourcentage du total	Pourcentage du chômage saisonnier
Agriculture	488 000	4,3 %	27,2 %	38,000	2,9 %	12,8 %
Industrie forestière	68 000	0,6 %	3,8 %	25,000	1,9 %	8,4 %
Pêche et piégeage	34 000	0,3 %	1,9 %	7,000	0,5 %	2,3 %
Autres activités primaires	19 000	0,2 %	1,1 %	n.d.	n.d.	n.d.
Aliments et boissons	247 000	2,2 %	13,8 %	39,000	2,9 %	13,1 %
Produits du tabac	8 000	0,1 %	0,4 %	n.d.	n.d.	n.d.
Caoutchouc et plastiques	79 000	0,7 %	4,4 %	9,000	0,7 %	3,0 %
Produits de cuir	25 000	0,2 %	1,4 %	3,000	0,2 %	1,0 %
Bois	110 000	1,0 %	6,1 %	17,000	1,3 %	5,7 %
Mobilier et appareils fixes	65 000	0,6 %	3,6 %	8,000	0,6 %	2,7 %
Minéraux non métalliques	54 000	0,5 %	3,0 %	5,000	0,4 %	1,7 %
Entrepreneurs généraux	221 000	2,0 %	12,3 %	70,000	0,5 %	23,5 %
Métiers spécialisés	360 000	3,2 %	20,1 %	76,000	5,7 %	25,5 %
Entreposage	15 000	0,1 %	0,8 %	1,000	0,1 %	0,3 %
Activités saisonnières	1 793 000	15,9 %	100,0 %	298,000	22,4 %	100,0 %
Activités non saisonnières	9 518 000	84,1 %		1 030 000	77,6 %	
Ensemble des activités	11 311 000	100,0 %		1 328 000	100,0 %	

a On entend par activités saisonnières les activités où l'emploi chute de plus de 30 % à la morte-saison.

Source : Statistique Canada, données inédites.
n.d. = non disponible

«La production canadienne de textiles a diminué de 18,5 % en 1982. À titre de comparaison, la production de textiles de tous les pays industriels a baissé de 5,5 % et celle des pays en voie de développement de seulement 1,5 %.» (Institut canadien des textiles, mémoire)

Le chômage cyclique

Au Canada, une proportion importante du chômage concerne encore les activités cycliques. Il s'agit de celles qui produisent des biens durables dont l'achat peut être reporté si le budget du consommateur est serré. Les machines industrielles, les automobiles et les appareils électroménagers constituent de bons exemples de biens dont la demande varie en fonction des fluctuations du cycle conjoncturel.

Parmi les secteurs d'activité particulièrement sensibles au cycle conjoncturel figurent ceux qui subissent actuellement une restructuration radicale en raison des transformations de l'économie mondiale. La concurrence accrue des pays qui produisent les mêmes biens que le Canada a accéléré la tendance des grandes entreprises à réduire leurs effectifs, c'est-à-dire à rationaliser leurs activités et, de ce fait, à licencier de nombreux travailleurs. Certains de ces secteurs d'activité déclinent depuis quelque temps. Leurs produits sont de moins en moins en demande, et il se peut que les travailleurs mis à pied ne soient jamais rappelés. Dans d'autres secteurs, on tire parti de la révolution technologique pour épargner le travail et on met en place des machines qui exigent moins de travailleurs pour les faire fonctionner. (C'est en particulier le cas du secteur de la transformation des métaux ainsi que de la fabrication de machines de transformation des métaux et de matériel de transport.) Dans le secteur cyclique, la plupart des périodes de chômage (58 %) se terminent par un rappel au travail et leur durée est plus courte que dans d'autres secteurs[10].

La stabilité du secteur des services en période de récession est à noter. Contrairement à ce que l'on pense généralement, il n'offre pas uniquement des emplois mal rémunérés et précaires dans les activités de restauration-minute et de vente au détail, mais il comprend aussi ceux qui relèvent de l'administration publique, des soins médicaux et des services de santé, ainsi que des services financiers et juridiques. Alors que le consommateur peut retarder l'achat d'une automobile ou d'un lave-vaisselle, par exemple, lorsque son budget est serré, il ne lui est pas si facile de différer le paiement de ses primes d'assurance-vie ou des honoraires du dentiste. Étant donné que ces dépenses ont un caractère moins facultatif, elles sont moins touchées par les fluctuations cycliques de l'économie.

«Notre économie connaît de plus en plus de changements structurels qui éliminent des emplois et occasionnent des périodes de chômage. Pour être efficace, un régime d'assurance-chômage doit aller de front avec ces changements et pouvoir être modifié en conséquence.» (Community Service Employment Co-operative of Regina, mémoire)

Le chômage structurel

L'importance des facteurs saisonniers et cycliques à l'égard du chômage global diminue par rapport à celle des causes structurelles. Le chômage structurel résulte d'un changement fondamental des exigences des entreprises, d'une part, et des compétences, de l'expérience et du lieu de résidence des travailleurs en chômage, d'autre part. Parmi les causes du défaut d'adaptation de l'offre de main-d'œuvre à la demande figurent les suivantes :

— L'évolution du secteur de l'énergie : les variations du prix du pétrole aussi bien que l'évolution du coût relatif de l'énergie et de ses modes d'utilisation.
— L'apparition dans les nouveaux pays industriels de manufactures qui produisent à meilleur marché.

— L'apparition de nouvelles techniques, notamment la fabrication assistée par ordinateur et la robotique.

Un certain nombre d'indicateurs montrent que l'importance relative du chômage structurel a beaucoup changé au cours des deux dernières décennies. Dans les années 1960, c'était surtout un chômage frictionnel – chômage résultant du passage normal des travailleurs d'un emploi à l'autre – ou cyclique. L'Institut C. D. Howe[11] et le Conseil économique du Canada[12] apportent la preuve de l'évolution de la structure de l'emploi. Au cours de la période 1974-1982, le nombre net d'emplois créés dans les différents secteurs d'activité et dans les diverses régions du pays a beaucoup varié. On est particulièrement frappé par la différence entre le taux de croissance relevé dans le secteur des services et celui relevé dans les industries manufacturières. D'une manière générale, les nouveaux emplois créés ne sont pas du même genre que ceux qui ont disparu en raison de l'évolution technique ou durant la récession récente. Le Canada a connu des pénuries importantes de travailleurs spécialisés, même quand le niveau de chômage était élevé.

«Nous aimerions que le Régime d'assurance-chômage règle le problème du chômage de courte durée. Nous pensons qu'il ne peut pas résoudre le problème du chômage structurel.» (Association canadienne des pâtes et papiers, audiences d'Ottawa)

La répartition du chômage selon la profession

La proportion des prestations du Régime d'assurance-chômage versées aux travailleurs de la construction par rapport à leur présence sur le marché du travail est nettement supérieure à celle des cols blancs – exerçant des professions libérales, occupant des postes de direction ou des emplois de bureau – qui sont sous-représentés parmi les bénéficiaires du régime, même dans les secteurs d'activité qui, par ailleurs, comptent plus que leur part de semaines de chômage (voir le tableau 2.14).

Bien que le chômage dans les secteurs du commerce et des services (c'est-à-dire chez les cols blancs) soit moins fréquent, il résulte plus souvent de la perte d'un l'emploi et d'une rupture complète avec l'employeur que d'un licenciement temporaire. Les cols blancs en chômage doivent donc plus souvent chercher de nouveaux emplois, et leur chômage est de plus longue durée. Comme le secteur des services représente une part croissante de l'emploi, les problèmes causés par un chômage de plus longue durée sans rappel au travail risquent de s'aggraver.

En résumé, même si les diverses formules de classification de l'activité économique peuvent faire ressortir différents aspects du phénomène, le tableau d'ensemble reste le même. Les travailleurs de certains secteurs et industries (par exemple, la construction, la pêche et l'exploitation forestière) sont plus susceptibles de se retrouver en chômage que d'autres. Bien que ceux-ci ne représentent qu'une faible proportion de la population active canadienne, ils tiennent une place importante dans le chômage global, en raison de la concentration régionale de ces activités.

«Étant donné que la population vieillit et qu'il y a de plus en plus de gens qui semblent avoir besoin de services, peut-être fait-on fausse route en ce qui concerne la création d'emplois. On compte sur l'industrie manufacturière alors qu'on pourrait probablement employer beaucoup plus de monde dans le secteur des services sociaux qui fait partie intégrante de notre monde d'aujourd'hui.» (Ville d'Halifax, Département de la planification sociale, audiences d'Halifax)

«Le chômage de longue durée était de quatre à dix fois plus élevé chez les travailleurs du secteur primaire et du bâtiment que chez les personnes occupant des postes élevés de gestion et d'administration. On remarque que la durée moyenne du chômage augmente avec l'âge, les travailleurs relativement âgés ayant nettement plus de mal à trouver un nouvel emploi que ceux qui sont plus jeunes. Les jeunes, les travailleurs âgés et les femmes semblent être particulièrement touchés par ces problèmes.» (Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton, audiences d'Ottawa)

La répartition régionale du chômage

Dire qu'au Canada le chômage est un phénomène régional constitue presque un lieu commun. Depuis 1975, toutes les provinces situées à l'est de la rivière des Outaouais enregistrent des taux de chômage

supérieurs à la moyenne nationale; la Colombie-Britannique connaît les mêmes taux élevés, quoique de façon moins régulière (voir le tableau 2.15). Dans bien des cas, les taux de chômage élevés enregistrés dans certaines provinces donnent une image atténuée des difficultés économiques locales. Le taux d'activité dans ces provinces a tendance à être plus faible car davantage de travailleurs découragés quittent le marché du travail et moins de nouveaux travailleurs intègrent la population active. Si le taux d'activité des provinces de l'Atlantique, du Québec et de la Colombie-Britannique avait été égal à celui de l'Ontario, par exemple, le nombre de travailleurs candidats aux emplois disponibles aurait été beaucoup plus élevé, et il en aurait été de même des taux de chômage de ces provinces (voir l'encadré).

Les disparités provinciales sur le plan économique résultent non seulement des taux de chômage différents, mais également d'un certain nombre d'autres facteurs. Il faut signaler l'importance relative des activités saisonnières et de la composition industrielle des régions (les industries en place ont-elles un effet de multiplication?), des différents

Tableau 2.14
Nombre de demandes de prestations d'assurance-chômage par profession et nombre d'emplois par profession, en 1984

	Nombre de demandes prenant fin en 1984	Emplois rémunérés en 1984	Ratio demandes-emplois
Pêcheurs, chasseurs, piégeurs[a]	26 200	13 000	2,02
Travailleurs du bâtiment	364 700	488 000	0,75
Travailleurs forestiers et bûcherons	39 900	58 000	0,69
Manutentionnaires	114 600	260 000	0,44
Usineurs	88 200	216 000	0,41
Travailleurs des industries de transformation	117 100	364 000	0,32
Personnel d'exploitation des transports	112 000	354 000	0,32
Mineurs	19 900	64 000	0,31
Travailleurs agricoles	45 600	171 000	0,27
Travailleurs spécialisés dans la fabrication	228 000	897 000	0,26
Personnel administratif	390 300	1 841 000	0,21
Travailleurs spécialisés des sciences sociales	31 000	162 000	0,19
Travailleurs spécialisés dans les services	245 400	1 298 000	0,19
Travailleurs des sciences naturelles	60 200	370 000	0,16
Travailleurs spécialisés dans la vente	128 500	865 000	0,15
Autres ouvriers qualifiés	19 000	140 000	0,14
Enseignants	62 100	462 000	0,13
Professionnels du domaine artistique et travailleurs spécialisés des loisirs	18 000	138 000	0,13
Personnel médical et techniciens de la santé	61 500	501 000	0,12
Directeurs et administrateurs	65 200	1 152 000	0,06
Membres du clergé	600	33 000	0,02
Autres	106 800	–	–
Ensemble des professions	2 345 600	9 847 000	0,24

a Les pêcheurs indépendants sont protégés par l'assurance-chômage au même titre que les travailleurs rémunérés.
Source : Totalisations spéciales de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage fondées sur les données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et sur *La population active*, cat. 71-001, décembre 1984.
Note : Le ratio demandes-emplois ne permet de déterminer que de façon relative le recours à l'assurance-chômage; il ne permet pas d'en calculer la probabilité puisque les données relatives aux demandes concernent toutes les demandes ayant pris fin en 1984 et que celles relatives à l'emploi ne sont qu'une moyenne des données mensuelles.

niveaux de productivité (les travailleurs et les entrepreneurs de ces industries en tirent-ils des gains élevés ou faibles?) et, enfin, des différents niveaux de revenu (y a-t-il suffisamment de personnes avec un pouvoir d'achat assez élevé pour que l'on puisse justifier de leur fournir des biens et des services locaux?). Par conséquent, les écarts sur le plan du développement économique sont beaucoup plus complexes que les taux de chômage ne le laissent croire.

Les taux de chômage indiquent de manière générale dans quelle mesure il est difficile de trouver un emploi dans la région. Pour cette raison, dans le cadre du Régime d'assurance-chômage actuel, ils servent à déterminer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Si les taux de chômage traduisent uniquement la durée du chômage, on peut prétendre que leur utilisation à cette fin est justifiée. Toutefois, d'une région à une autre, la durée varie beaucoup moins que la fréquence du chômage (voir le tableau 2.16). En effet, bien que ces deux facteurs jouent un rôle, le taux de chômage de Terre-Neuve, par exemple, qui dépasse celui de l'Ontario, résulte *davantage* de la proportion plus élevée de Terre-Neuviens en chômage au cours de l'année que de la durée plus longue de leur période de chômage. L'importance, au sein du Régime d'assurance-chômage, des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional est étudiée plus en détail au chapitre 4.

«Dans les localités mono-industrielles ou dans certaines régions du pays, le chômage n'est pas un phénomène temporaire; c'est un problème structurel et chronique. Il est évident qu'il faut recycler les travailleurs et les encourager si possible à changer d'emploi.» (Conseil canadien du commerce de détail, mémoire)

Les caractéristiques personnelles et les risques de chômage

Lorsqu'on essaie de déterminer le risque de chômage, les caractéristiques personnelles comme l'âge, le sexe et le niveau d'instruction sont des facteurs tout aussi importants que le secteur d'emploi et l'activité exercée, auxquels elles sont d'ailleurs reliées. Par exemple, les secteurs saisonniers et cycliques affichent des taux de chômage plus élevés. Or, la proportion des travailleurs de sexe masculin s'établit à 85 % dans le

«Les femmes s'attendent à subir le gros du déplacement de l'emploi causé par les énormes changements techniques. Ce déplacement se fera surtout sentir dans les domaines suivants : travail de bureau, communications, vente au détail, transport, assurance et secteur bancaire. Et ce n'est là que le plus récent bouleversement. Les femmes ont déjà été victimes de la hausse du chômage dans le secteur public et dans des industries comme celle du vêtement, du textile, de la chaussure et de la fabrication.» (Comité national d'action sur le statut de la femme, mémoire)

Tableau 2.15
Taux de chômage par province, de 1975 à 1985

	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Terre-Neuve	14,0 %	13,3 %	15,5 %	16,2 %	15,1 %	13,3 %	13,9 %	16,8 %	18,8 %	20,5 %	21,3 %
Île-du-Prince-Édouard	8,0 %	9,6 %	9,8 %	9,8 %	11,2 %	10,6 %	11,2 %	12,9 %	12,2 %	12,8 %	13,2 %
Nouvelle-Écosse	7,7 %	9,5 %	10,6 %	10,5 %	10,1 %	9,7 %	10,2 %	13,2 %	13,2 %	13,1 %	13,8 %
Nouveau-Brunswick	9,8 %	11,0 %	13,2 %	12,5 %	11,1 %	11,0 %	11,5 %	14,0 %	14,8 %	14,9 %	15,2 %
Québec	8,1 %	8,7 %	10,3 %	10,9 %	9,6 %	9,8 %	10,3 %	13,8 %	13,9 %	12,8 %	11,8 %
Ontario	6,3 %	6,2 %	7,0 %	7,2 %	6,5 %	6,8 %	6,6 %	9,8 %	10,4 %	9,1 %	8,0 %
Manitoba	4,5 %	4,7 %	5,9 %	6,5 %	5,3 %	5,5 %	5,9 %	8,5 %	9,4 %	8,3 %	8,1 %
Saskatchewan	2,9 %	3,9 %	4,5 %	4,9 %	4,2 %	4,4 %	4,7 %	6,2 %	7,4 %	8,0 %	8,1 %
Alberta	4,1 %	4,0 %	4,5 %	4,7 %	3,9 %	3,7 %	3,8 %	7,7 %	10,8 %	11,2 %	10,1 %
Colombie-Britannique	8,5 %	8,6 %	8,5 %	8,3 %	7,6 %	6,8 %	6,7 %	12,1 %	13,8 %	14,7 %	14,2 %
Canada	6,9 %	7,1 %	8,1 %	8,3 %	7,4 %	7,5 %	7,5 %	11,0 %	11,9 %	11,3 %	10,5 %

Source : Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986; et *Moyennes annuelles de la population active, 1975 à 1983*, cat. 71-529, 1984.

secteur cyclique, à 83 % dans le secteur saisonnier et à 53 % seulement dans les autres secteurs[13]. Par suite des changements structurels, la durée des périodes de chômage s'allongera probablement. De nombreux emplois qui risquent d'être éliminés en raison du chômage structurel sont actuellement occupés par des travailleurs âgés. Jusqu'ici, le taux de chômage des hommes était dans l'ensemble quelque peu inférieur à celui des femmes. Toutefois, les variations du taux de chômage selon l'âge sont plus marquées chez les hommes que chez les femmes. Le taux de chômage des hommes âgés de 45 ans et plus est un peu plus du tiers de celui des travailleurs de 15 à 24 ans, tandis que le taux de chômage des femmes de plus de 45 ans est à peu près la moitié de celui des jeunes femmes (voir le tableau 2.17).

L'instruction et le chômage

«Les rapports du personnel sur place révèlent également qu'un nombre croissant de jeunes se trouvent dans la catégorie à *haut risque* – manque d'instruction, grave difficulté à lire et à compter, délinquance, etc.» (OPCAN, mémoire)

Les recherches consacrées à établir le rapport entre le niveau d'instruction et le risque de chômage débouchent sur une constatation bien claire : plus on est scolarisé, moins on risque d'être en chômage. Si un diplôme universitaire ne constitue pas une protection absolue (car nul n'est à l'abri du chômage), un faible niveau de scolarité accroît considérablement les probabilités de chômage.

Chômage régional

Les taux de chômage enregistrés dans certaines provinces donnent en fait une image atténuée des difficultés économiques que connaissent ces secteurs. Le tableau indique, pour chaque province, quel aurait été le taux de chômage si le nombre d'employés n'avait pas changé mais que le taux d'activité avait été celui de l'Ontario, soit 68 %. Dans tous les cas, les taux de chômage seraient plus élevés que ceux qui sont enregistrés, à l'exception de l'Alberta où les taux d'activité sont supérieurs à ceux de l'Ontario.

Taux de chômage provinciaux selon un taux d'activité égal à celui de l'Ontario, en 1985

Province	Taux d'activité réel 1985	Taux de chômage 1985	Taux de chômage selon le taux d'activité de l'Ontario
Terre-Neuve	53,0 %	21,3 %	38,7 %
Île-du-Prince-Édouard	61,9 %	13,2 %	21,0 %
Nouvelle-Écosse	58,8 %	13,8 %	25,5 %
Nouveau-Brunswick	56,8 %	15,2 %	29,2 %
Québec	62,2 %	11,8 %	19,3 %
Ontario	68,0 %	8,0 %	8,0 %
Manitoba	65,8 %	8,1 %	11,1 %
Saskatchewan	66,4 %	8,1 %	10,3 %
Alberta	71,9 %	10,1 %	4,9 %
Colombie-Britannique	64,3 %	14,2 %	18,9 %
Canada	65,2 %	10,5 %	14,2 %

Source : Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

Un faible niveau d'instruction semble être particulièrement lourd de conséquences pour les jeunes de 15 à 24 ans, qui ne peuvent compenser ce facteur par une longue expérience de travail. Dans ce groupe, les jeunes ayant au plus huit ans de scolarité affichent des taux de chômage dépassant 27 %, tandis que ce taux est inférieur à 12 % pour les jeunes ayant effectué des études postsecondaires. Ce fardeau est tellement important qu'il est le thème principal du chapitre 5.

Les tendances prévues

Prédire les tendances de l'avenir est difficile. D'après certains changements et tendances constatés dans les secteurs industriels, l'emploi augmentera dans le secteur des services tandis qu'il diminuera dans les industries de biens et dans le secteur primaire. Il est possible d'estimer l'incidence des changements prévus dans la population active à mesure que la population vieillira, ainsi que les changements qui surviendront au chapitre des taux d'activité à mesure qu'un plus grand nombre de femmes se mettront à chercher du travail. Il faut signaler, cependant, que diverses politiques sociales et économiques peuvent également influer sur le nombre de personnes actives. La politique en faveur des congés d'études ou celle qui retient davantage de jeunes dans les établissements d'enseignement pendant de plus longues périodes, la politique

«Le chômage n'est pas prêt de disparaître, mais le partage du travail s'en vient. D'ici à la fin du siècle, il ne sera pas nécessaire d'employer plus du tiers de la population adulte à la fois. La technologie aura fait de tels progrès que ce tiers pourra facilement subvenir aux besoins des deux autres tiers.» (Association des locataires de Dunfield Park, mémoire)

Tableau 2.16
Fréquence et durée du chômage, en 1985

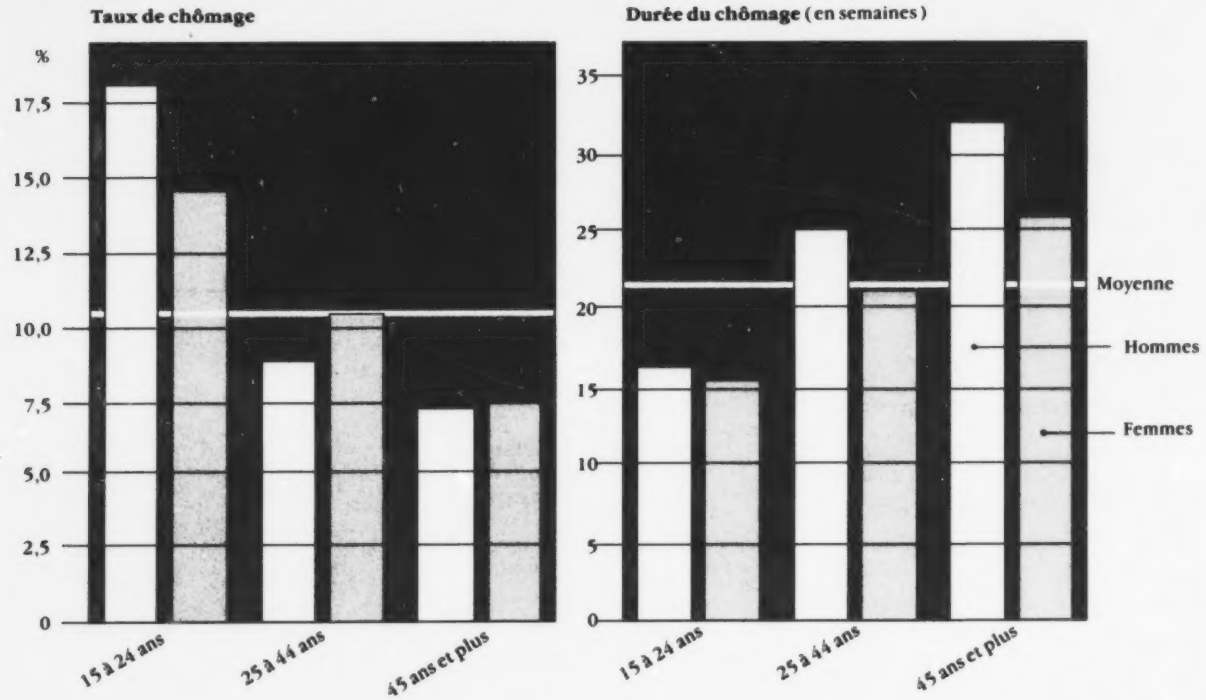
	Fréquence du chômage[a]	Moyenne du nombre de semaines de chômage dans l'année[b]
Terre-Neuve	39,9 %	20,8
Île-du-Prince-Édouard	31,8 %	19,8
Nouvelle-Écosse	28,9 %	20,2
Nouveau-Brunswick	34,7 %	20,2
Québec	28,3 %	20,1
Ontario	21,3 %	14,5
Manitoba	21,5 %	15,3
Saskatchewan	20,1 %	15,9
Alberta	25,2 %	15,9
Colombie-Britannique	29,7 %	20,3
Canada	25,4 %	17,7

a Nombre de personnes sans emploi à un moment quelconque en 1985 divisé par le nombre des personnes ayant appartenu à la population active pendant une partie ou la totalité de l'année.
b Nombre de semaines de chômage qu'ont connues les personnes sans emploi à un moment quelconque en 1985.
Source : Statistique Canada, «Résultats de l'enquête sur l'activité annuelle», *La population active, mars 1986*, cat. 71-001, 1986.

Note : Cette situation est semblable à celle que l'on a observée en utilisant d'autres mesures de durée comme la durée moyenne de périodes de chômage non terminées (qu'utilise Statistique Canada dans son enquête sur la population active) ou encore la durée moyenne des prestations d'assurance-chômage touchées en entier.

encourageant la retraite anticipée ou partielle, les régimes de partage du travail et les vacances plus longues peuvent tous avoir des répercussions sur le comportement de la population active, sur l'emploi et le chômage dans l'avenir. Les politiques de nature monétaire, fiscale et commerciale peuvent également avoir des effets considérables. Les changements et les innovations technologiques sur les marchés internationaux continueront d'influer sur le marché du travail au Canada.

Tableau 2.17
Taux de chômage et durée du chômage en 1985



Taux de chômage et durée du chômage en 1985
(Moyennes annuelles)

		Taux de chômage	Durée moyenne (en semaines)
Travailleurs des deux sexes		10,5 %	21,6
Hommes	15 à 24 ans	18,2 %	16,3
	25 à 44 ans	8,9 %	24,9
	45 ans et plus	7,1 %	32,1
Femmes	15 à 24 ans	14,6 %	15,1
	25 à 44 ans	10,3 %	21,0
	45 ans et plus	7,5 %	25,7

Note : Les chiffres relatifs à la durée du chômage ne tiennent pas compte des personnes devant intégrer un emploi dans les quatre semaines suivant la semaine de référence, mais n'ayant pas cherché activement du travail au cours des quatre semaines écoulées.
Source : Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

Statistique Canada et d'autres organismes ont établi des modèles de simulation de l'économie. En faisant varier les hypothèses en fonction de facteurs comme les taux de fécondité, l'espérance de vie et les comportements par rapport à l'activité et à la retraite, ces modèles peuvent servir à explorer les répercussions à long terme de toute une gamme de situations théoriques. Selon certaines combinaisons de facteurs, le taux de chômage devrait revenir aux niveaux d'avant 1982 à la fin du siècle seulement. Selon d'autres combinaisons de variables, les taux de chômage varieraient entre 10,5 % et 7 % au cours des cinq prochaines années, et entre 7 % et moins de 5 % par la suite jusqu'à l'an 2000. Ces modèles ont été utilisés dans le cadre de l'enquête pour étudier les répercussions des changements au chapitre de la démographie, des taux d'activité et de toute une gamme de politiques économiques et sociales différentes. (L'annexe E présente une description plus détaillée de ces simulations ainsi que leurs résultats.)

«Le Conseil économique du Canada prévoit que la croissance soutenue de l'économie va ramener le taux de chômage à 7,6 % d'ici à 1995. Bravo! Hourra! Ça va prendre dix ans pour le faire tomber en dessous de 8 %. Quand on pense qu'il y a quelques années, 8 % était considéré comme horriblement élevé! (Community Unemployed Help Centre, audiences de Winnipeg)

Le Régime d'assurance-chômage

Jusqu'ici, le chapitre a surtout porté sur les caractéristiques des chômeurs. Nous nous intéresserons maintenant au Régime d'assurance-chômage lui-même et à la façon dont il est utilisé par les prestataires. Une description détaillée du régime et un sommaire statistique figurent aux annexes F et G respectivement.

En 1985, le nombre moyen de bénéficiaires par mois était de 1,1 million, soit un peu moins qu'en 1984 et encore moins que le maximum enregistré en 1983. Il correspondait à environ 86 % du nombre total de chômeurs, évalué à environ 1,3 million par mois. Les sommes versées aux prestataires se sont élevées à 10,2 milliards de dollars, dont 3 milliards provenant directement de l'État. Les cotisations payées par les employeurs et les travailleurs ont été de 8,8 milliards de dollars et le Compte d'assurance-chômage a fait état d'un léger excédent de 174 millions, qui a permis de réduire à 4,4 milliards de dollars le déficit cumulatif[14].

«Malgré ses lacunes, le Régime d'assurance-chômage a accompli une grosse part du travail pour lequel il a été mis sur pied. Il fournit une sécurité économique indispensable aux gens qui ont normalement un emploi, jusqu'à ce qu'ils trouvent un autre travail.» (Office and Technical Employees' Union, audiences de Vancouver)

Les données de 1984 (dernière année pour laquelle des données complètes sont disponibles) nous permettent de déceler certaines tendances dans le recours à l'assurance-chômage. En moyenne, les prestataires ont reçu des prestations hebdomadaires de 161,62 $ pendant 25,3 semaines, la période de prestations variant entre 29,6 semaines à Terre-Neuve et 22 semaines en Saskatchewan. Chaque prestataire a touché, au total, 4 089 $ en moyenne pendant l'année. La proportion des prestataires qui ont épuisé leurs prestations a été plus élevée chez les travailleurs qui avaient soit très peu (10 à 14) soit beaucoup (52 et plus) de semaines d'emploi assurables[15]. Dans l'ensemble, environ 28 % des prestataires ont épuisé leur droit aux prestations.

«Dans plusieurs localités, l'assurance-chômage et l'assistance sociale sont interchangeables, et on passe de l'une à l'autre tout simplement. C'est comme ça que ça marche, les deux vont ensemble. En fait, vous savez très bien que les gouvernements provinciaux créent des programmes pour «sortir» les gens du bien-être social – des programmes d'emploi de dix semaines, etc. – de façon à renvoyer ensuite la balle au fédéral.» (Association canadienne des producteurs de pâtes et papiers, audiences d'Ottawa)

Les réitérants (c'est-à-dire ceux qui avaient présenté une demande d'assurance-chômage l'année précédente) représentaient environ 48 % de l'ensemble des prestataires[16]. Par ailleurs, 87 % des prestataires qui n'avaient que de 10 à 14 semaines d'emploi assurables étaient des réitérants.

«Les travailleurs saisonniers travaillent fort pendant une partie de l'année; ils font un bon revenu, puis ils touchent l'assurance-chômage pendant la morte-saison. Ceci est absolument contraire à l'esprit de la loi qui prévoyait à l'origine d'aider les travailleurs à faire le pont entre deux emplois.» (Stewart Sutter, mémoire)

Toujours selon les données de 1984, la durée moyenne des prestations d'assurance-chômage varie selon que les prestataires ont travaillé plus ou moins longtemps auparavant. En moyenne, ce sont les prestataires qui ont travaillé de 40 à 44 semaines qui touchent des prestations le moins longtemps, et ceux qui ont accumulé de 10 à 14 semaines d'emploi assurables qui touchent des prestations le plus longtemps. La période de prestations est également très longue chez ceux qui ont accumulé 52 semaines d'emploi assurables ou plus. La durée de la période de prestations selon la durée d'emploi des prestataires est présentée au tableau 2.18. On constate qu'en général la durée moyenne des prestations est inversement proportionnelle au nombre de semaines d'emploi assurables. Les crêtes de l'histogramme permettent de repérer trois groupes : les travailleurs ayant une courte durée d'emploi, qui reçoivent des prestations pendant 35 semaines ou plus; les prestataires ayant à leur crédit entre 40 et 44 semaines d'emploi, qui retirent des prestations pendant 5 à 9 semaines; et finalement les travailleurs ayant une longue période d'emploi, qui épuisent leurs prestations.

Cette analyse permet de distinguer chaque groupe des autres chômeurs possédant les mêmes antécédents professionnels. Ainsi, la durée des prestations d'assurance-chômage n'est pas la même chez les travailleurs qui ont accumulé de 10 à 14 semaines d'emploi assurables et ceux qui en ont accumulé entre 15 et 20; elle n'est pas la même non plus chez ceux qui ont travaillé de 40 à 44 semaines et ceux qui ont travaillé pendant 52 semaines ou plus. Si le régime lui-même n'influait pas sur les comportements, il n'y aurait pas beaucoup de différence entre les travailleurs possédant des antécédents professionnels semblables.

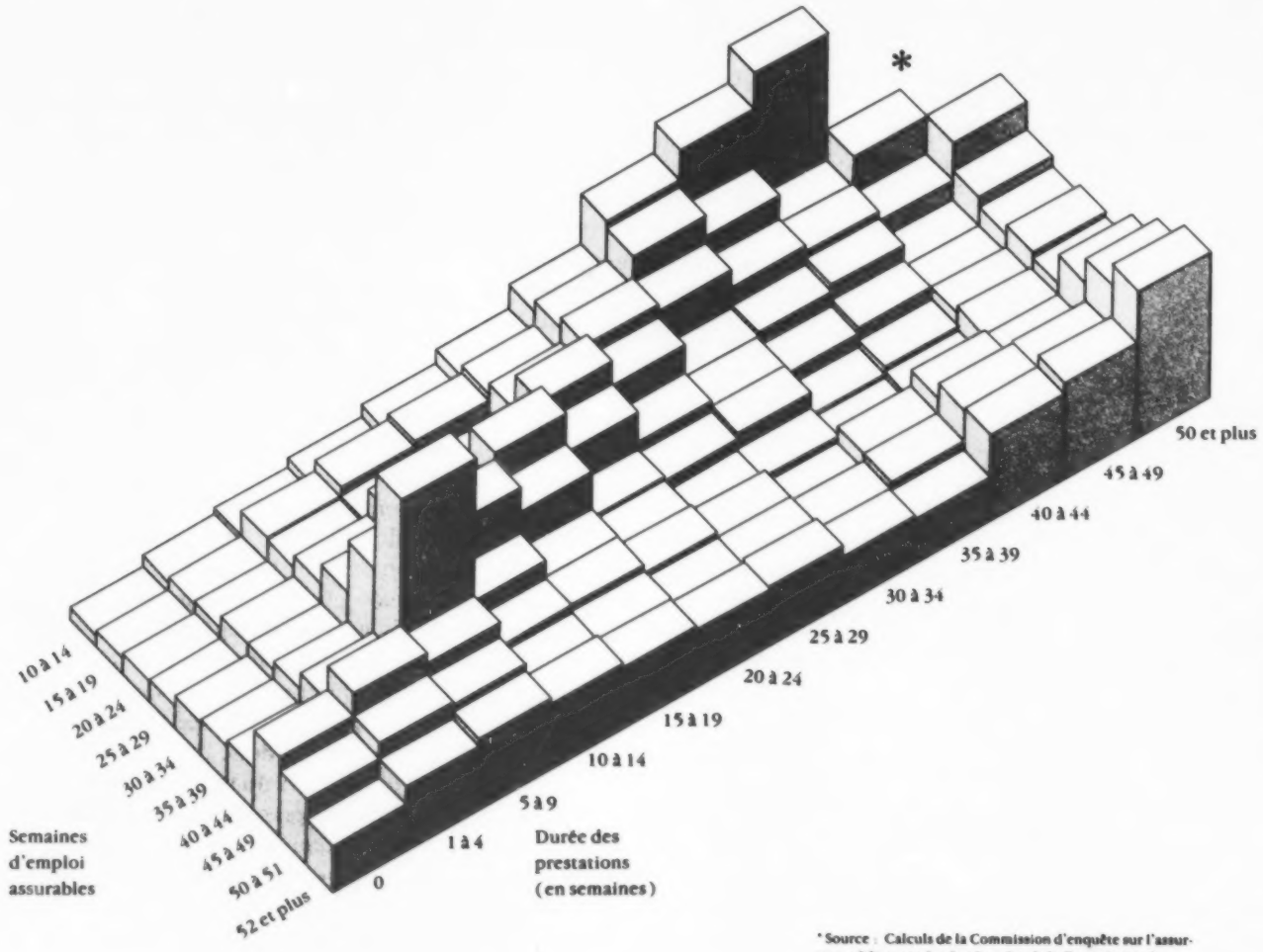
«Ce que nous voulons dire, Monsieur le Président, c'est qu'il y a des gens qui choisissent délibérément un emploi saisonnier pour ne pas avoir à travailler le reste de l'année.» (Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique, audiences de Toronto)

Le fait que les travailleurs ayant accumulé de 10 à 14 semaines d'emploi touchent en général des prestations pendant une période presque égale au maximum possible démontre peut-être que les personnes qui ne peuvent demeurer longtemps dans un emploi ont du mal à trouver du travail. Ceci n'explique cependant pas la différence entre ce groupe et les personnes qui travaillent de 15 à 20 semaines. On peut toutefois se demander si certains de ces travailleurs exploitent le système ou si les programmes et projets de création d'emplois n'ont pas simplement pour but de rendre les travailleurs admissibles à l'assurance-chômage. Ces prestataires ne représentent qu'un faible pourcentage de l'ensemble des prestataires du pays, mais ils sont très nombreux dans les provinces de l'Atlantique. De plus, l'existence d'un tel groupe est révélatrice[17]. Dans la mesure où elle est attribuable à la façon dont le régime actuel est conçu, nous en traitons au chapitre 7. Par ailleurs, le chapitre 3 porte sur les conséquences des mesures systématiques prises en vue de réaliser une redistribution optimale du revenu grâce à des programmes de création d'emplois.

«La conjoncture économique varie selon les régions du Canada et le Régime d'assurance-chômage devrait donc réagir en fonction des différences de chacune d'entre elles. Le régime devrait encourager les travailleurs saisonniers à trouver un autre travail dans leur domaine ou, du moins, exiger que ces personnes reçoivent une formation, qui leur permettrait d'avoir un autre emploi pendant la morte-saison.» (Chambre de commerce de l'Alberta, audiences de Calgary)

Les travailleurs qui ont accumulé environ 40 semaines d'emploi et qui touchent des prestations pendant une période pouvant aller jusqu'à 10 semaines constituent également un petit groupe, dont l'existence est tout aussi révélatrice. Encore une fois, il y a deux explications possibles. D'une part, il faut environ 10 semaines pour trouver un autre emploi et,

Tableau 2.18
Répartition des prestataires, selon la durée des prestations ordinaires et le nombre de semaines d'emploi assurables, en 1984



* Source : Calculs de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage selon les données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
Note : Trois cases ne sont pas visibles, elles représentent les prestataires qui ont travaillé durant peu de semaines et ont touché des prestations pendant une longue période (les chiffres correspondants se trouvent au tableau G.2 de l'annexe G). La répartition en pourcentage est calculée selon la durée des prestations. Le total des valeurs de chaque catégorie fondée sur le nombre de semaines d'emploi assurables est de 100 %. Les données sont fondées sur les prestations ordinaires (sans exception) prenant fin en 1984.

d'autre part, les employeurs licencient des travailleurs pendant de courtes périodes chaque année pour procéder à l'entretien de l'usine, à l'inventaire et à d'autres activités semblables, puis les rappellent au travail. Les modifications proposées au chapitre 7 touchent les aspects du régime qui encouragent ce genre d'attitude. Enfin, même si les habitudes observées chez les prestataires qui ont travaillé pendant une année complète laissent supposer qu'ils profitent pleinement des prestations offertes, il est plus probable que ces travailleurs ont travaillé pendant de nombreuses années chez un même employeur, qu'ils sont devenus chômeurs à la suite de changements structurels et que, par conséquent, ils risquent d'avoir beaucoup de difficulté à trouver un nouvel emploi. Des modifications au régime et la création d'un Compte cumulatif d'emploi destiné à offrir des prestations accrues à ces travailleurs sont proposées au chapitre 7.

«Les travailleurs saisonniers, comme les pêcheurs et les employés de l'industrie touristiques, sont en fait payés à ne rien faire tout l'hiver.» (Chambre de commerce d'Halifax, audiences d'Halifax)

À l'heure actuelle, les travailleurs saisonniers sont admissibles aux prestations au même titre que les autres travailleurs. Certaines personnes ont proposé que le régime revienne aux critères en vigueur avant 1971 selon lesquels les travailleurs saisonniers étaient admissibles, mais recevaient un traitement différent. Leur principal argument tient au fait que le chômage saisonnier est prévisible et que l'assurance-chômage est alors davantage un programme de redistribution que de remplacement du revenu. Les travailleurs saisonniers (notamment les pêcheurs, les travailleurs du bâtiment et les travailleurs agricoles) ont en général recours à l'assurance-chômage plus que les autres[18]. Cette conclusion ressort d'ailleurs du tableau 2.14, qui montre que les travailleurs saisonniers sont de grands bénéficiaires du régime.

«Les employés sont conscients que quelques semaines de travail leur donneront droit à un soutien financier. Ceci leur permettra de subsister jusqu'à la saison nouvelle, lorsque reprendra leur travail ordinaire. Sans l'assurance de ce soutien financier, les industries saisonnières auraient du mal à recruter et à garder une main-d'œuvre qualifiée dans cette province.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, audiences de Charlottetown)

L'analyse des prestations et des cotisations par groupe d'âge révèle que les travailleurs de 20 à 24 ans semblent être des bénéficiaires du régime tandis que les travailleurs de 35 à 54 ans sont plutôt des cotisants[19]. Globalement, le rapport entre les prestations et les cotisations est essentiellement le même chez les hommes et chez les femmes, mais il y a des différences selon le groupe d'âge. Ainsi, les jeunes femmes recourent moins que les jeunes hommes à l'assurance-chômage, mais cette tendance s'inverse chez les 25 ans et plus. Les hommes de 20 à 24 ans reçoivent en moyenne 1,88 $ de prestations pour chaque dollar cotisé; le coefficient prestations-cotisations est donc de 1,88 dans leur cas, alors qu'il n'est que de 1,29 chez les femmes du même groupe d'âge. Dans le groupe des 45 à 54 ans, le coefficient prestations-cotisations est de 0,68 chez les hommes et de 0,75 chez les femmes.

Le Régime d'assurance-chômage n'est pas un régime de redistribution du revenu, mais il est considéré comme tel par plusieurs pour qui le chômage équivaut à faible revenu. Cette équation est peut-être juste pour certaines personnes à un moment donné, mais elle ne l'est certainement pas lorsque l'on considère le revenu annuel de la famille. Or, c'est sur cette base qu'on détermine généralement l'efficacité des programmes de redistribution du revenu. À cet égard, mentionnons qu'environ 11 % des prestations d'assurance-chômage ont été versées à des familles dont le revenu est inférieur à 10 000 $ mais que près de 20 % des prestations ont été versées à des familles dont le revenu dépasse 40 000 $[20]. Même s'il prélève de l'argent chez les travailleurs pour le

remettre aux chômeurs et, dans une certaine mesure, chez les riches pour le donner aux pauvres, le Régime d'assurance-chômage n'est pas un régime de redistribution du revenu très efficace.

En ce qui concerne l'incidence du régime sur la distribution du revenu par province, les données de 1984 indiquent des bénéfices nets pour les provinces de l'Atlantique, le Québec et la Colombie-Britannique. En chiffres absolus, l'Ontario a été le plus important cotisant, ayant versé des cotisations de 1,3 milliard de dollars, mais seulement 67 % des cotisations versées par les travailleurs de l'Ontario sont revenues dans la province sous forme de prestations[21]. À l'autre extrême, Terre-Neuve reçoit environ 3,38 $ de prestations pour chaque dollar cotisé.

Conclusion

Le chômage est le problème de tout le monde. Chaque année, il touche un Canadien sur quatre. Ce n'est pas un problème isolé, propre à seulement quelques personnes situées au bas de l'échelle salariale, mais une réalité envahissante qui peut toucher n'importe quel travailleur. Par ailleurs, au Canada, l'emploi et les taux d'activité augmentent. L'économie canadienne n'est donc pas en train de s'effondrer. Au contraire, depuis une vingtaine d'années, nous enregistrons des résultats très favorables sur le plan de la croissance de l'emploi; nous avons même dépassé la plupart des autres pays occidentaux. Malgré ces réalisations solides et les grands espoirs qui s'y rattachent, les Canadiens s'inquiètent, ce qui est bien naturel, de la persistance des taux élevés de chômage et de la concentration du chômage dans certains secteurs industriels et dans certaines professions. Ces problèmes et ceux auxquels doivent faire face les personnes peu scolarisées, surtout les jeunes, ont des répercussions sur la politique en matière d'emploi.

Une étude des usagers du Régime d'assurance-chômage indique qu'il existe trois catégories de prestataires qui diffèrent des bénéficiaires types : les personnes qui travaillent durant 10 à 14 semaines et touchent des prestations pendant environ 40 semaines, celles qui travaillent pendant 40 semaines environ et reçoivent des prestations durant 10 semaines approximativement, et celles enfin qui travaillent, de façon générale, toute l'année et touchent des prestations jusqu'à ce que leur période de prestations soit épuisée. Cette étude révèle en outre qu'en raison de la nature de plus en plus structurelle du chômage, les périodes pendant lesquelles les travailleurs sans emploi reçoivent des prestations ont considérablement augmenté au cours des dernières années.

Il semble que de graves perturbations de l'emploi sont et demeureront une importante caractéristique de notre économie. Il en résulte trois constatations importantes :

— Un régime d'assurance-chômage demeure essentiel pour la sécurité économique des travailleurs canadiens.
— Il est indispensable de prendre des mesures pour aider les travailleurs, les entreprises et les collectivités à s'adapter aux effets des changements structurels à long terme.
— Le Régime d'assurance-chômage ne suffira pas, à lui seul, à résoudre les problèmes dus au chômage. Les dépenses à ce titre devront faire partie des investissements consentis au titre de la croissance économique et de l'utilisation des ressources humaines.

Notes

1 Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, *Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail*, Approvisionnements et Services Canada, Ottawa, 1985, p. 8.

2 Mireille Éthier, «Les régimes de retraite au Canada», *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, vol. 1 des études de recherche de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

3 Les taux de chômage des jeunes comprennent les personnes ayant de 14 à 24 ans en 1963 et celles ayant de 15 à 25 ans en 1983.

4 Ces calculs se fondent sur les données des documents suivants : Statistique Canada, *Moyennes actuelles de la population active, 1975 à 1983*, cat. 71-529, et *La population active*, cat. 71-001.

5 Font exception le Japon et certains pays scandinaves. En fait, alors que le taux de chômage au Canada et aux États-Unis s'établissait à 56 % environ en 1983, il était de 62,1 % au Japon, 58,5 % au Danemark, 61,9 % en Finlande, 59,9 % en Norvège et 62,3 % en Suède. (Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques de la population active, 1963-1983*, Paris, OCDE, 1985.)

6 C. M. Beach et S. J. Kaliski, «Measuring the Duration of Unemployment from Gross Flows Data», *Revue canadienne d'économique*, 16 mai 1983, p. 258–263.

7 Cité dans Lars Osberg, *The Incidence and Duration of Unemployment in Canada*, étude effectuée pour la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).

8 Graham Glenday et Glen Jenkins, *The Employment Experience of the Unemployed*, étude technique n° 13 préparée à l'intention du Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail, Ottawa, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, 1981, p. 3.

9 Statistique Canada, *Variations saisonnières dans l'économie canadienne : Emploi et chômage*, cat. 16-501, Approvisionnements et Services Canada, novembre 1982, p. 36.

10 Osberg, *op. cit.*, p. 34.

11 Edward A. Carmichael, *Reorienting the Canadian Economy : Policy Review and Outlook 1986*, Institut C. D. Howe, Toronto, 1985, p. 16.

12 Conseil économique du Canada, *In Short Supply : Jobs and Skills in the 1980's*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

13 Dans ce contexte, on entend par activités saisonnières l'industrie de la construction, l'industrie forestière, l'industrie de la pêche, l'exploitation minière, l'agriculture et le tourisme. Cette ventilation diffère quelque peu de celle utilisée dans le tableau 2.13. (Source : G. Glenday et A. Jahangir, *The Effects of Unemployment Insurance Benefits on the Structure of Employment in Seasonally and Cyclically Sensitive Sectors*, étude préparée à l'intention du Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, Ottawa, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, 1982, p. 44.)

14 Le chapitre 10 présente en détail les modalités de financement du régime.

15 Voir l'annexe G, tableau G.1.

16 Calculs établis à partir de données de la CEIC.

17 Voir l'annexe G, tableau G.2.

18 Voir l'annexe G, tableau G.8.

19 Voir l'annexe G, tableau G.9.

20 Voir l'annexe G, tableau G.11.

21 Voir l'annexe G, tableau G.12.

Partie II

Les besoins des chômeurs

Partie II

Les besoins des chômeurs

Le chômage n'est plus un phénomène conjoncturel à court terme dont sont victimes un petit nombre d'entreprises et de travailleurs marginaux. De plus en plus, il résulte d'importants changements structurels de l'économie qui concernent des industries, des professions, des collectivités et des régions entières. En conséquence, les besoins des chômeurs ne sont plus les mêmes qu'autrefois.

On se rend bien compte de l'interrelation qui existe entre les politiques sociales et économiques lorsqu'on essaie de trouver de meilleures formules pour répondre aux besoins des chômeurs. Ce que les chômeurs veulent avant tout, c'est du travail, pas des prestations d'assurance-chômage. Mais ceux qui n'arrivent pas à trouver un emploi doivent pouvoir compter sur une aide financière pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille pendant qu'ils continuent à chercher du travail, attendent d'être rappelés par leur employeur, déménagent dans une autre localité ou suivent des cours de recyclage. L'économie change si rapidement qu'il nous faut trouver des moyens, outre l'assurance-chômage, pour permettre de s'adapter plus rapidement à l'évolution du marché du travail.

En soi, l'assurance-chômage est loin de pouvoir répondre à tous les besoins des chômeurs. Il serait donc vain de vouloir réformer le régime sans l'incorporer à une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines. Il serait déraisonnable, par exemple, de songer à supprimer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sans fournir un supplément de revenu aux travailleurs qui éprouvent des difficultés financières et sans offrir de subventions de développement aux collectivités qui sont victimes de phénomènes économiques indépendants de leur volonté. Il faudra élaborer une stratégie qui reconnaisse la nécessité de recycler les travailleurs dont le métier n'est plus en demande, et qui reconnaisse aussi les problèmes tout particuliers que l'évolution de la demande de main-d'œuvre pose aux chômeurs peu instruits. La politiqe de l'emploi et le Régime d'assurance-chômage sont étroitement liés à la politique fiscale, à la politique régissant la retraite et à la réglementation des horaires de travail. Il convient donc d'examiner les avantages et les lacunes du régime actuel dans le cadre d'un plan à long terme de mise en valeur des ressources humaines.

Un tel plan devra nécessairement comporter des objectifs et la plupart des Canadiens estiment que ceux que nous proposons ci-dessous sont raisonnables :

— une main-d'œuvre instruite et capable de s'adapter;
— une gamme de possibilités permettant aux gens de faire partie de la population active rémunérée ou de s'en retirer;
— le plein emploi;

— l'assurance d'un revenu suffisant pour ceux et celles qui se trouvent momentanément sans emploi ou dans l'incapacité de travailler.

Bien entendu, ces objectifs s'inscrivent dans le cadre des objectifs économiques plus vastes que sont le maintien de la croissance et la stabilité. De plus, les objectifs sociaux et économiques étant multiples et parfois contradictoires, il faut s'attendre à ce qu'ils changent avec le temps. On ne peut pas se contenter de fixer des buts d'ordre économique et de croire que les objectifs sociaux se réaliseront d'eux-mêmes.

Les objectifs d'une stratégie de mise en valeur des ressources humaines sont déterminés par la culture nationale, c'est-à-dire par l'ensemble des convictions, des valeurs, des attitudes et des opinions qui influent sur le comportement. Ces convictions et attitudes changent avec le temps et, comme le montrent les résultats obtenus par les récentes campagnes de promotion de la santé, elles peuvent être modifiées par des politiques explicites et des initiatives avisées. Les programmes mis en place par l'État devraient viser la réalisation d'un ***ensemble*** de réformes sociales conformes aux quatre objectifs précités. Ces réformes sont nécessaires pour répondre aux besoins des chômeurs et elles doivent constituer la base de tout projet de révision du Régime d'assurance-chômage.

La partie II décrit les éléments d'une stratégie intégrée de mise en valeur des ressources humaines. Le chapitre 3 traite du plein emploi, des stratégies de développement de l'emploi en général, et plus particulièrement du rôle de l'assurance-chômage et de la création d'emplois. Le chapitre 4 décrit le système de sécurité du revenu du Canada et définit le rôle que joue et que devrait jouer l'assurance-chômage dans ce système. Le chapitre 5 aborde la question de l'insuffisance de l'instruction et de la formation spécialisée et examine le rôle de l'assurance-chômage dans la formation de la main-d'œuvre. Le chapitre 6 porte sur la nécessité d'une plus grande souplesse sur le marché du travail et évalue les programmes d'adaptation, la politique en matière de retraite et les autres régimes de travail possibles, c'est-à-dire les idées qui expliquent la tendance au raccourcissement de la journée, de la semaine ou de l'année de travail, ainsi que le programme de travail partagé mis sur pied dans le cadre du Régime d'assurance-chômage.

Une stratégie de mise en valeur des ressources humaines est essentiellement axée sur le capital humain. Or, comme pour tout investissement, la planification doit précéder l'action. Il faut répondre aux besoins des chômeurs, sur le plan de l'emploi, de l'aide financière, de la formation et de la diversification des régimes de travail par un programme d'action cohérent et réalisable. Personne ne sait exactement quel équilibre il convient d'établir entre ces éléments, mais la situation actuelle demande une action sur les quatre fronts, et pas seulement de la part de l'État. Une stratégie de mise en valeur des ressources humaines n'aurait aucun sens sans la participation et l'adhésion de tous les Canadiens – gouverne-

ments, travailleurs et employeurs. Il ne s'agit pas simplement de présenter sous une nouvelle forme des idées déjà usées, mais plutôt d'envisager l'avenir d'une façon différente, c'est-à-dire en tenant compte de la totalité des problèmes que pose, pour le Canada, le maintien de sa position concurrentielle dans le monde, l'adaptation aux nouveaux modes d'organisation du travail et les nouvelles exigences relatives à la formation et à l'expérience des travailleurs.

Une stratégie de mise en valeur des ressources humaines, comme son nom l'indique, donne la première place au capital humain. Elle exploite nos talents naturels et en fait le meilleur usage. L'élaboration et la mise en œuvre de cette stratégie font l'objet des quatre chapitres suivants.

Le Canada a-t-il démissionné face au chômage?

L'article qui suit a paru dans le Toronto Star le 8 juin 1961. Un taux de chômage de 5 % était tout aussi inquiétant il y a 25 ans que les taux que nous connaissons aujourd'hui.

«Les économistes du gouvernement, de déclarer le directeur de notre bureau d'Ottawa, M. Val Sears, considèrent qu'il y a peu d'espoir de voir le taux de chômage descendre au-dessous de 5 %.»

La légère amélioration de l'économie canadienne a fait naître des espoirs qui nous font oublier des chiffres dont la réalité n'a rien de réjouissant : il y a au Canada 300 000 chômeurs.

Le nombre de ces hommes et de ces femmes en chômage – 5 % de la population active – représente, aux dires des économistes du gouvernement, un pourcentage «acceptable» de sans-travail qui est susceptible de ne pas baisser.

«Quels que soient les stimulants adoptés dans le prochain budget, ajoute-t-il, et quelle que soit la croissance économique au cours des deux années à venir, les Canadiens devront se faire à l'idée que le plein emploi c'est, en pratique, 95 % de la main-d'œuvre au travail.»

Les économistes libéraux sont encore plus pessimistes.

À moins que le gouvernement n'intervienne en force pour redresser l'économie, le taux de chômage ne baissera pas en deçà de 6 %.

Ce taux est deux fois plus élevé que celui envisagé par la Commission royale Gordon sur les perspectives économiques du Canada dans ses projections de 1957 sur l'avenir de notre pays.

Seuil d'intervention aux États-Unis

Ce qui retient davantage notre attention, c'est que ce taux a dépassé le niveau fixé par les conseillers économiques du président Kennedy comme seuil au-delà duquel le gouvernement se doit d'intervenir énergiquement pour permettre à la croissance économique des États-Unis de continuer sur sa lancée.

M. Walter Heller, qui dirige l'équipe de conseillers économiques du Président, a déclaré que sans un accroissement des dépenses du gouvernement, conjugué ou non à une réduction de l'impôt, l'économie américaine serait affligée d'un taux de chômage de 5,5 %.

Or, il considère que ce chiffre est inacceptable et qu'il devrait être ramené à 4 %.

Les Américains sans travail représentent 7 % de la main-d'œuvre par opposition à 9,7 % au Canada, en avril.

Derrière cet écran de pourcentages, il y a des hommes et des femmes en chômage, qui cherchent du travail, qui se démènent pour arriver à se nourrir et à s'habiller, qui ont du mal à garder la tête haute dans une société qui, du moins pour un certain temps, connaîtra de plus en plus l'abondance.

Ce nombre «acceptable» de chômeurs est un tribut coûteux sur le plan humain et qui, de surcroît, épuise les ressources de l'État au titre des dépenses sociales – Caisse d'assurance-chômage et programmes d'aide municipaux.

Certes, il ne fait aucun doute que même en période d'expansion économique exceptionnelle, comme celle qu'a connue le Canada pendant la Deuxième Guerre mondiale, un nombre considérable de gens se retrouvent momentanément sans emploi ou sont forcés d'accepter un nouveau travail (63 000 en juin 1944), mais ce taux de 5 % est trop élevé pour qu'on l'accepte sans rechigner.

Aucun porte-parole du gouvernement n'est prêt à avouer publiquement, me direz-vous, que notre pays doit s'accommoder d'un certain degré de chômage.

L'obsession du plein emploi

À vrai dire, sous le gouvernement libéral, la norme du plein emploi est devenue en quelque sorte taboue.

En réponse à une résolution prise en 1950 par le Conseil économique et social des Nations Unies, qui demandait à chaque État de définir ce qu'il entendait par plein emploi, le Canada a affirmé que son économie était par trop tributaire des marchés d'exportation pour qu'il lui soit possible de se rendre à sa demande.

Puis, en 1953, le gouvernement a repoussé une nouvelle demande à cet effet en disant qu'Ottawa dépendait trop des provinces pour définir une norme nationale.

Le professeur Stanislaw Judek, de l'Université d'Ottawa, dans son mémoire au Comité sénatorial sur la main-d'œuvre et le chômage, a qualifié cette réponse de «curieux aveu». «Compte tenu de l'ampleur du chômage qui sévit de nos jours, je ne peux croire que la complexité des relations financières et constitutionnelles entre les gouvernements présente des difficultés à ce point insurmontables», devait-il ajouter.

Les économistes libéraux soutiennent que d'autres pays ont réussi à contenir la montée du chômage à un niveau acceptable. Nous ne voyons donc pas pourquoi nous douterions de l'aptitude du Canada à cet égard.

La Suède, pays dont l'économie est assez comparable à celle du Canada, puisqu'elle est aussi une grande productrice de matières premières et qu'elle cherche à exporter ses produits manufacturés, avait un taux de chômage de 0,8 % l'été dernier. Au Canada, il atteignait 5 %.

Le plan d'emploi de la Suède

(La Suède, entre autres mesures, construit des maisons préfabriquées et les expédie là où l'on a besoin de travailleurs, puis verse une indemnité à ceux-ci et à leur famille pour leur permettre de s'y installer.)

Qui sont ces gens pour qui un emploi serait impossible à trouver? Ce sont, pour reprendre le jargon des économistes, «les victimes du chômage frictionnel, du chômage saisonnier et du chômage structurel».

Le chômage frictionnel touche des personnes qui ne sont pas au bon endroit au bon moment lorsqu'une occasion de travailler se présente, parce qu'elles n'ont pas entendu parler de l'emploi ou parce qu'elles n'étaient pas en mesure de se déplacer pour l'obtenir.

Le chômage saisonnier est un problème particulièrement grave au Canada en raison des variations extrêmes du climat et de l'importance des industries primaires (l'exploitation forestière, la pêche et la culture du blé) soumises aux caprices du temps et à la rigueur des saisons.

Les variations saisonnières n'ont pas d'influence sur le niveau moyen de chômage.

Le chômage structurel est de loin le problème le plus sérieux à long terme. Il résulte des changements technologiques qui surviennent dans les secteurs de l'industrie et des services, et laissent pour compte les travailleurs insuffisamment formés. Ces trois types de chômage peuvent être combattus et ramenés à des proportions acceptables.

Les économistes ont recommandé les interventions suivantes : accroître la mobilité des travailleurs au moyen de régimes de retraite transférables et d'allocations de déplacement et de relogement; mettre en chantier d'importants travaux publics pour soutenir les ouvriers de la construction et absorber la main-d'œuvre occasionnelle; lancer, enfin, un vaste programme de formation technique.

Comme on peut le lire dans la dernière lettre d'affaires à la clientèle de la Banque de commerce, le chômage n'est pas un ***phénomène temporaire***, et il nécessite une réforme en profondeur.

Une société de plus en plus consciente de ses responsabilités à l'égard de ses concitoyens ne peut tolérer que 5 % de sa population active soit condamnée au chômage permanent et que l'on s'en désintéresse en disant : «On a fait du mieux qu'on pouvait».

Greg MacLeod, fondateur de New Dawn*, Cap-Breton (Nouvelle-Écosse)

À longue échéance, la croissance de l'emploi pourrait très bien passer par le développement communautaire. Monsieur MacLeod explique ici pourquoi.

On a tort de penser que le chômage est entièrement attribuable au manque d'emplois. Il tient plutôt au fait que, en plusieurs endroits, les structures nécessaires pour répondre aux besoins économiques locaux n'existent tout simplement pas. Créer des emplois sans s'efforcer d'établir une structure qui deviendra éventuellement autonome, c'est remettre la solution du problème à plus tard.

On a aussi besoin de solutions à court terme mais, si on veut résoudre une fois pour toutes les problèmes des collectivités défavorisées, on doit y créer des organismes capables de couvrir leurs frais, des organismes qui resteront sur place et continueront à employer des gens. C'est prendre une position extrême que de dire que la collectivité peut y parvenir d'elle-même. Dans un pays industriel moderne, 40 % de l'activité économique relève directement de l'État. Il serait naïf de prétendre qu'une collectivité touchée par la crise peut résoudre ses problèmes sans l'aide du gouvernement.

Depuis une vingtaine d'années c'est le gouvernement central qui a pris l'initiative du développement... Un fonctionnaire d'Ottawa conçoit un programme et annonce, dans les journaux locaux et à la radio, qu'on peut demander d'y participer. Eh bien, l'approche que je propose est différente. Selon moi, c'est la collectivité qui devrait être à l'origine des solutions : que d'abord, les gens essaient d'agir, et qu'ensuite l'État apporte son aide.

Le Programme fédéral d'aide à l'innovation est un très bon programme et il est orienté dans la bonne direction...mais j'ai quand même certaines critiques à formuler. En effet, au moment où les fonctionnaires fixent les modalités de mise en œuvre des projets, la communauté perd sa liberté d'action; elle doit s'adapter aux règles établies et elle devient très dépendante de ce programme.

Une entreprise communautaire devrait fonctionner comme n'importe quelle autre entreprise. Tout d'abord, elle devrait asseoir sa situation financière et la collectivité devrait s'en porter garante. Les responsables des programmes publics devraient se comporter comme des banquiers et dire : «Ces gens-là ont fait leurs preuves, maintenant nous pouvons les aider.» Jusqu'à maintenant, c'est exactement le contraire qui s'est produit. Si un groupe réussit et établit sa situation financière, l'État lui refuse son aide... Le succès constitue donc un handicap!

Lorsqu'un groupe a assis sa situation financière, voyez-vous, il est indépendant; or, les fonctionnaires n'aiment pas avoir affaire à des groupes locaux un tant soit peu indépendants. En général, ils souhaitent que ces groupes viennent leur demander conseils et directives... C'est la nature même de la bureaucratie.

Il importe de savoir que les groupes communautaires peuvent utiliser les méthodes du monde des affaires à des fins sociales, et qu'il est difficile de réaliser des objectifs sociaux sans avoir recours à ces méthodes. Il faut permettre aux groupes communautaires de mettre sur pied leurs propres projets et leur laisser une grande liberté d'action. Le gouvernement impose plus de restrictions à ces groupes qu'aux entreprises privées. Il donne de l'argent à Dome Petroleum, par exemple, et la laisse faire preuve d'initiative et d'imagination. Mais lorsqu'il subventionne les groupes communautaires, il leur impose toutes sortes de structures et de limitations qui les empêchent de parvenir à un équilibre financier. Voilà mon principal grief.

Par exemple, New Dawn a demandé à l'État de financer une entreprise qui deviendrait rentable et nous permettrait de faire des bénéfices afin d'acheter du terrain à construire. Les agents chargés de programmes nous ont déclaré que nous n'étions pas autorisés à réaliser des profits dans le

cadre de ces programmes. Nous nous sommes adaptés : comme d'autres groupes communautaires, nous sommes devenus habiles à trouver des échappatoires. . . et c'est ce qui nous a permis de continuer.

Nous avons frôlé la faillite à plusieurs reprises. . . Une entreprise communautaire traverse exactement les mêmes crises que toute autre. Nous avons survécu grâce aux bénévoles chargés de la gestion – à notre conseil d'administration et à ses comités, entièrement formés de résidents de la localité.

Notre actif s'élève maintenant à environ 12 millions de dollars, ce qui est un chiffre respectable. . . Mais nous avons aussi des dettes : beaucoup de nos biens sont hypothéqués. Nous gérons un foyer pour les personnes âgées et nous sommes en train de mettre sur pied un projet de soins à domicile. Ça, c'est un autre problème. . . Dans le monde des affaires, 70 % des emplois se trouvent dans le secteur des services, dans des domaines comme l'information. Toute entreprise communautaire avisée, qui tient compte de la situation actuelle, s'établira dans ce secteur. Les fonctionnaires n'aiment pas ça. . . Très souvent, ils ne s'intéressent qu'à l'industrie de transformation et sont dépassés.

Je dirais cependant qu'une entreprise communautaire devrait s'attaquer à n'importe quelle activité si elle crée des emplois et qu'elle est viable. Je ne crois pas vraiment qu'il faille se fier aux entreprises américaines ou européennes pour résoudre les problèmes de Terre-Neuve, du Cap-Breton ou du Manitoba. . . que nous puissons attirer des sociétés pour qu'elles viennent s'installer et créer des emplois chez nous. Ça pourrait durer quelque temps mais je ne pense pas qu'à la longue ça puisse réussir. * À mon avis, doivent bien s'établir les entreprises dans la collectivité et faire participer la population locale.

Rien qu'au Cap-Breton, il y a 35 000 chômeurs. Dans ce contexte, New Dawn est bien peu de choses avec sa quarantaine d'employés. Mais, au cours des années, des gens sont venus de Nouvelle-Écosse, de Colombie-Britannique, de Terre-Neuve – de partout – pour voir comment fonctionne New Dawn. Je pense que nous avons exercé une grande influence au Canada en émettant l'idée qu'un groupe communautaire peut légitimement faire des bénéfices et asseoir sa situation financière, et aussi que cela le rend plus efficace d'un point de vue social.

* On trouvera plus loin dans ce chapitre un encadré décrivant l'entreprise New Dawn.

Chapitre 3

Des emplois

Introduction

Les participants aux audiences se sont exprimés clairement. Les chômeurs ont besoin d'emplois et non pas d'un meilleur Régime d'assurance-chômage. Les participants ont demandé l'adoption d'une politique canadienne de plein emploi, bien que peu d'entre eux aient été en mesure de préciser ce qu'ils entendaient par là ou la façon dont cette politique pouvait être établie. Comme on l'indique dans le chapitre 2, bien que l'emploi ait augmenté, le plein emploi n'est pas encore chose faite. Nous connaissons le nombre actuel de chômeurs, mais nous ne savons pas combien de nouveaux emplois il faudrait créer pour atteindre au plein emploi dans dix ans. Ceux qui établissent les politiques visent une cible mobile. Le marché du travail est constamment en train de changer. Par exemple, en 1955, le plein emploi aurait été possible si seulement 50 % de la population adulte avait eu un travail rémunéré, vu le faible taux d'intégration des femmes à la population active. Toutefois, si, à l'heure actuelle, le même pourcentage d'adultes avait du travail, le taux de chômage serait de 22 %. Bien que l'objectif précis ne soit pas clair, l'orientation à adopter l'est. Il faut, en priorité, favoriser la croissance de l'emploi et en faire l'élément prédominant de toute planification stratégique de la mise en valeur des ressources humaines.

«Si vous pensez que le système fonctionne bien, allez donc en parler à quelqu'un qui ne travaille pas!» (Organization of Unemployed Workers, Port Alberni, C.-B. ; slogan de grève)

«Nous avons aujourd'hui un taux de chômage comme nous n'en avons pas eu depuis la Crise. La réponse au problème est la création d'emplois, non le passage à tabac des travailleurs sans emploi.» (Kamloops Unemployment Guidance Centre, audiences de Vancouver)

Dans ce chapitre, nous traiterons des questions suivantes :

— Quel rôle les gouvernements, les collectivités et les particuliers doivent-ils jouer au regard de la croissance de l'emploi?
— Le plein emploi est-il un objectif raisonnable de la politique économique?
— Que faut-il faire pour améliorer la capacité de notre économie à engendrer des emplois permanents?
— Dans quelle mesure les programmes fédéraux de création d'emplois ont-ils été fructueux?
— Dans quel climat économique réussirait-on à favoriser la croissance de l'emploi?
— L'assurance-chômage doit-elle jouer un rôle en matière de création d'emplois?

On a tendance à croire que la création d'emplois suppose des programmes distincts financés par l'État, mais la plupart des emplois n'ont pas été créés de cette façon. Ce qui importe le plus, c'est la politique économique générale qui ouvre la voie à la croissance de l'emploi. Par conséquent, ce chapitre porte principalement sur la politique économique, c'est-à-dire les mesures d'expansion économique et de stabilisation à court terme.

«Bien sûr que nous sommes favorables à la création d'emplois. Nous avons désespérément besoin d'emplois. D'ailleurs, tout le monde a besoin d'un emploi. Mais il ne faut pas s'arrêter à la création d'emplois[. . .]J'ai vu des personnes obtenir des emplois pour travailler à des projets, en fait uniquement pour travailler, mais parfois elles ne travaillent même pas. Elles ne font que passer le temps, attendent leur chèque de paye et n'ont plus aucune fierté ni dignité personnelles.» (New Brunswick Association of Métis and Non-status Indians, audiences de Bathurst)

Nous entendons par la «croissance de l'emploi» l'augmentation des possibilités d'emploi qui découlent de l'intensification de l'activité économique. Nous entendons par la «création d'emplois» la mise en œuvre de programmes gouvernementaux ayant pour but explicite de créer des emplois.

Contexte de la politique économique générale

«À mon avis, le meilleur remède est encore la croissance économique.» (Sam Jannohamed, audiences d'Edmonton)

Aucun pays ne peut répondre à la demande d'emplois sans expansion économique. Les programmes de création d'emplois peuvent sembler fructueux, mais leur succès est trompeur si le total des emplois n'augmente pas : la création d'emplois dans une entreprise ou une partie du pays peut avoir eu lieu au détriment d'une autre entreprise ou d'une autre région. L'expansion économique crée le climat dans lequel l'augmentation des emplois peut être réelle et non pas constituer un simple déplacement de l'emploi et du chômage. Ainsi, ce qui importe, c'est que l'économie prenne de l'expansion à un rythme qui permette d'absorber la croissance de la population active.

«La principale cause du chômage au Canada est le ralentissement économique. Aucun programme public de formation et de création d'emplois, quelle que soit son ampleur, ne permettra de surmonter les pertes d'emplois dues à l'incapacité de l'industrie de vendre ses biens et services. La source du problème tient au fait que la plupart des produits canadiens ne sont pas concurrentiels sur le plan du coût et des prix, que ce soit sur le marché intérieur ou à l'étranger. Les marchés sont toujours là, mais ils sont approvisionnés par l'étranger. Cela ne tient pas à la qualité de nos produits, mais à leur coût, et notamment au coût de la main-d'œuvre. Une étude effectuée par le département du travail des États-Unis a montré que le Canada vient au deuxième rang, sur neuf pays, pour la rémunération horaire dans l'industrie manufacturière. Le coût de la main-d'œuvre dans l'industrie manufacturière canadienne a maintenant augmenté au point où il représente environ 65 % du prix de revient total des articles produits. (Association des manufacturiers de machines et d'équipements, mémoire)

Les politiques et les instruments nécessaires pour favoriser maintenant l'expansion économique et, partant, la croissance de l'emploi ne sont pas obligatoirement ceux dont on avait besoin au cours des décennies antérieures. De nouveaux problèmes se posent, les conditions ont changé, de nouvelles solutions s'imposent. Au début des années 1970 il était de bon ton de minimiser la possibilité d'une expansion économique, voire de remettre en cause son importance. On supposait que les pénuries prévues et la hausse du coût des matières premières, ainsi que la dégradation de l'environnement associée à l'expansion industrielle freineraient et même empêcheraient à la longue la croissance de l'économie. Or, depuis ce temps, le prix de nombre de matières premières a baissé par rapport à celui des biens manufacturés et on a commencé à lutter contre la pollution et à réduire la dégradation de l'environnement. Tandis que les obstacles à la croissance économique ont été amoindris, le besoin d'une croissance soutenue est devenu une affligeante évidence. Au Canada comme dans la plupart des autres pays industriels, l'augmentation de la participation au marché du travail n'a cessé de dépasser celle des emplois.

Au cours des audiences, on a réclamé à maintes reprises la croissance de l'emploi. Certains jugaient qu'il n'y avait pas lieu de discuter des règles régissant l'assurance-chômage parce que le véritable besoin était celui de créer des conditions permettant à l'économie de prendre de l'expansion et d'engendrer suffisamment d'emplois pour que le chômage ne soit plus que «frictionnel».

«Il n'y a qu'un seul moyen valable de s'attaquer au problème du nombre de personnes qui touchent des prestations d'assurance-chômage et à celui du coût global du régime. Il s'agit de faire du plein emploi la grande priorité de la politique économique.» (Congrès du travail du Canada, mémoire)

Cette demande d'emplois se traduit directement par un appel à l'expansion économique puisque, dans la plupart des industries, des emplois supplémentaires ne sont créés que par suite d'un investissement considérable. Bien que l'ampleur des investissements nécessaires à la création d'un emploi varie selon l'industrie, il est vrai que, de façon générale, ils ont augmenté avec le temps, même dans les industries des services où la croissance de l'emploi est la plus forte. La bureautisation, par exemple, exige des investissements par employé beaucoup plus élevés qu'il y a cinq ou dix ans. Comme en témoignent les mégaprojets

sur les sables bitumineux et le pétrole en haute mer, les besoins en capitaux du secteur primaire demeurent très grands. Citons à titre d'exemple extrême le cas de la fonderie d'aluminium récemment construite au Québec, où les investissements nécessaires par emploi créé dépassent un million de dollars. Même si les emplois créés grâce à des projets de ce genre sont rémunérateurs, l'évolution technologique est telle que le nombre d'emplois créés sera inférieur à celui qu'il aurait été si la fonderie avait été construite il y a dix ans.

Cet exemple illustre un fait important pour ce qui est de la relation entre les investissements et la croissance de l'emploi. Les changements techniques ont rendu la croissance de l'emploi relativement plus coûteuse. Or, si le Canada n'adopte pas les techniques les plus récentes au même rythme que ses concurrents, il ne fera que conserver des emplois dans l'immédiat au détriment des emplois futurs, parce que la mise au point de nouveaux procédés et produits est indispensable à sa compétitivité sur les marchés mondiaux. Qui plus est, à moins que la capacité productrice du pays soit nettement sous-utilisée, l'emploi ne peut croître sans investissement.

Il y a deux genres d'investissements. L'un est destiné à réduire les coûts et à augmenter la productivité (par exemple, la production par unité de main-d'œuvre) en remplaçant la main-d'œuvre, l'énergie ou les matières premières par des capitaux. Il se peut que pareil investissement réduise l'emploi, mais puisqu'il rend les entreprises plus compétitives, il peut contribuer à longue échéance à la conservation ou à l'augmentation des emplois. Le deuxième genre d'investissements est destiné à lancer de nouvelles entreprises ou à faire augmenter la capacité totale de production, et suppose une croissance directe de l'emploi.

«Le gouvernement veut subventionner les industries à cœfficient élevé de capital du secteur énergétique parce qu'il trouve cela *sexy*. Les centrales électriques sont sexy. Les centrales nucléaires sont des bâtiments énormes, masculins et virils. Elles permettent à certains de faire beaucoup d'argent et de montrer ce qu'ils ont accompli. Elles créent peu d'emplois et d'énormes dettes.» (Kenneth Emberley, audiences de Winnipeg)

«Notre mandat est de favoriser les investissements, puisque les investissements créeront à leur tour des emplois à long terme. Il s'agit en fait de la seule chose qui créera des emplois : une mesure à long terme aux effets soutenus.» (Miramichi Regional Development Corporation, audiences de Newcastle)

Tableau 3.1
Fluctuation du produit intérieur brut réel de l'emploi et de la productivité, de 1960 à 1983
(moyennes annuelles)

	Fluctuation du produit intérieur brut	Fluctuation de l'emploi	Fluctuation de la productivité[a]
Canada	4,2 %	2,5 %	1,6 %
États-Unis	3,1 %	1,9 %	1,2 %
Japon	7,2 %	1,1 %	6,0 %
Allemagne	3,2 %	–0,2 %	3,4 %
France	4,1 %	0,5 %	3,7 %
Royaume Uni	2,2 %	nulle	nulle
Italie	3,8 %	nulle	nulle
Moyenne	3,7 %	1,0 %	2,7 %

a PIB réel par employé

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Statistiques rétrospectives de 1960 à 1983*, Paris, OCDE, 1985, tableaux 1.6 et 3.1.

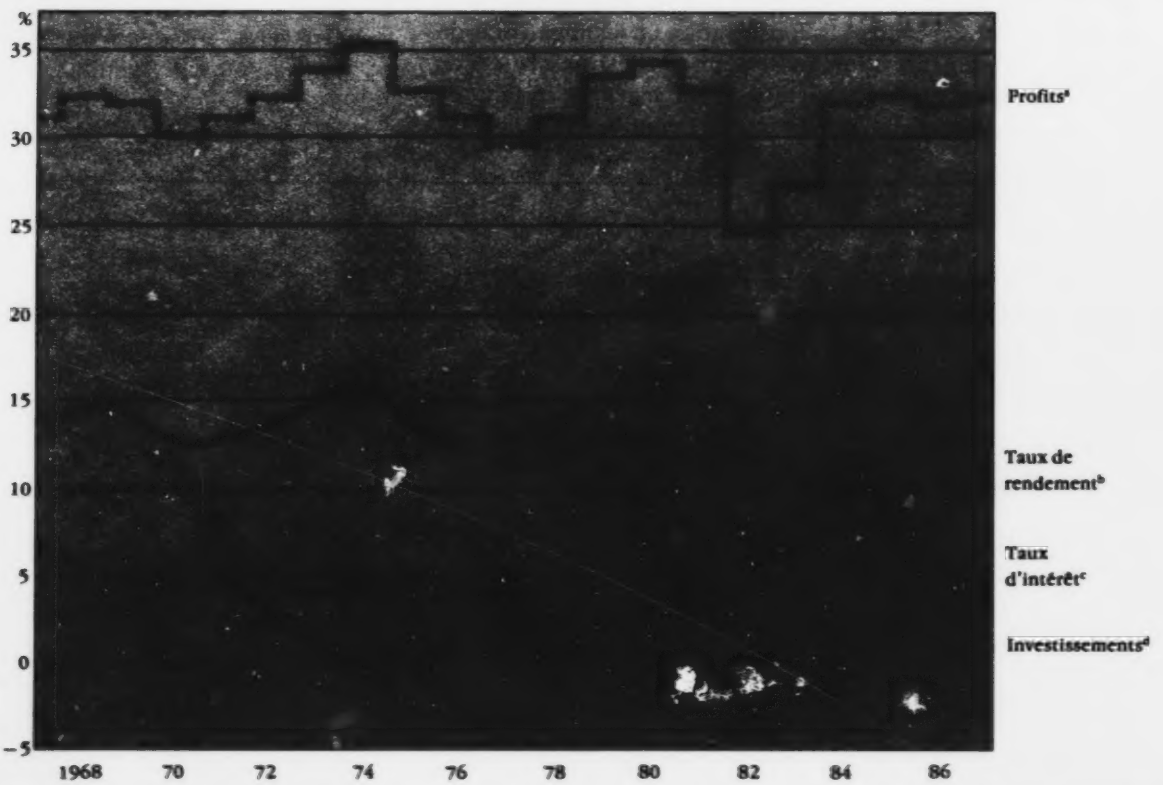
«La concurrence sur la scène internationale est de plus en plus vive. À moins de réduire nos coûts et notre main-d'œuvre, nous ne pourrons plus être compétitifs. Ainsi, nous sommes pris d'un côté par les répercussions sociales d'un changement et de l'autre par le risque de ne plus être concurrentiels si nous n'effectuons aucun changement.» (Miramichi Pulp and Paper, audiences de Newcastle)

«Les pays qui ont une main-d'œuvre à bon marché, du nouveau matériel et des gouvernements "vendus" peuvent inonder des marchés que l'on croyait accessibles auparavant aux seules nations industrielles occidentales.» (Hugh Roberts, mémoire)

Au cours des dernières décennies, la plupart des pays industriels ont dû procéder à des investissements du premier genre pour économiser l'énergie, défendre leur position sur le marché international, suivre le rythme des innovations et protéger l'environnement. Plus un pays investit à ces fins, moins il dispose de capitaux pour accroître la capacité totale de production et l'emploi. La solution consiste à augmenter suffisamment l'investissement global pour permettre au pays de faire évoluer ses exploitations au rythme des changements et de hausser sa capacité globale de production afin que la croissance de l'emploi corresponde à celle de la population active.

Dans quelle mesure le Canada a-t-il répondu aux besoins liés à ces deux genres d'investissements? Il a mieux réussi que les États-Unis et l'Europe de l'Ouest à faire augmenter la production totale (voir le tableau 3.1). L'augmentation de la capacité de production totale a donné lieu à l'exceptionnel rendement du Canada en matière de création d'emplois pour une population active qui croît rapidement. Si le rendement du Canada a été excellent sur ce plan, il compte, en revanche,

Tableau 3.2
Profits, taux de rendement et investissements dans les industries manufacturières



a Excédent d'exploitation brut en pourcentage de la valeur ajoutée brute.
b Excédent d'exploitation brut en pourcentage du capital-actions brut.
c Croissance du capital-actions brut réel.
d Rendement des obligations à long terme du gouvernement moins hausse des prix à la consommation.

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, mai 1986, Graphique C, p. 43.

parmi les principaux pays de l'OCDE qui ont le moins bien réussi au chapitre de l'augmentation de la productivité. Il n'est pas nécessaire qu'il en soit ainsi. L'augmentation rapide de la production et de l'emploi n'est pas incompatible avec la croissance de la productivité. Il est à noter que, depuis 1981, l'investissement réel stagne au Canada, ce qui s'explique du fait que les taux d'intérêt, déjà élevés, n'ont cessé de subir des pressions à la hausse jusqu'en 1985. La baisse du taux de rendement des investissements et la hausse des taux d'intérêt ont rendu de plus en plus improbable le recouvrement du coût des nouveaux investissements (voir le tableau 3.2). Une croissance supérieure de la productivité aurait pu être réalisée si le niveau d'investissement global avait été plus élevé.

Quelles qu'en aient été les raisons, il n'y a pas eu suffisamment d'investissements pour à la fois faire augmenter la productivité et permettre à la croissance de l'emploi de suivre celle de la population active. Lorsque, au chapitre de la productivité, une économie ouverte comme celle du Canada perd du terrain par rapport à d'autres pays, il s'ensuit une diminution de sa compétitivité et un ralentissement de la croissance de l'emploi. Seule l'expansion économique peut permettre de réaliser les espoirs de croissance de l'emploi et de véritablement résorber le chômage.

Recommandation

1 Compte tenu du rôle que joue la croissance économique dans la création d'emplois, nous recommandons que les politiques économiques aient pour but d'accélérer, en priorité, la croissance économique. Il faudra se pencher en particulier sur les politiques qui assureront :

— un degré d'investissement élevé et soutenu;

— une augmentation de la productivité qui permettra de maintenir ou d'améliorer la compétitivité du Canada à l'échelle mondiale.

Le bien-être économique de tout pays exige une étroite corrélation entre la productivité et les salaires. Depuis bien des années, la productivité générale de la main-d'œuvre augmente à peine au Canada, même s'il existe des exceptions notables dans certaines industries. L'augmentation du coût unitaire de la main-d'œuvre dans l'industrie de la fabrication en fournit l'illustration (voir le tableau 3.3). La dévaluation du dollar canadien a comblé, en général, l'écart grandissant entre le coût unitaire de la main-d'œuvre du Canada et celui de ses concurrents tel que le Japon et l'Allemagne. Les efforts destinés à hausser la rémunération plus rapidement que n'augmentait la productivité ont mené à l'inflation, à l'échelle nationale, et à la dévaluation, sur le plan international.

Quelle qu'en soit la cause, l'incidence de la faible augmentation de la productivité se trouve aggravée par les pressions exercées sur les gouvernements pour les amener à contrer les fluctuations économiques à court terme en «gérant» la demande totale. En ayant recours à ce qu'on appelle la «stabilisation économique», les gouvernements cherchent à utiliser les ressources productives du pays à pleine capacité et à un rythme soutenu.

Tableau 3.3
Fluctuation du coût unitaire de la main-d'œuvre des industries manufacturières, de 1960 à 1984

	Fluctuation du coût unitaire moyen de la main-d'œuvre	
	De 1960 à 1970	De 1970 à 1984
États-Unis	1,9 %	5,1 %
Japon	3,1 %	4,4 %
Allemagne	3,8 %	4,4 %
France	2,4 %	9,2 %
Royaume Uni	3,7 %	11,8 %
Italie	4,6 %	14,1 %
Canada	1,2 %	7,3 %
Moyenne	2,6 %	6,3 %

Source : *Perspectives économiques de l'OCDE*, mai 1986, tableau 4.

«La seule solution efficace à long terme aux problèmes fiscaux du gouvernement consiste à remettre les Canadiens sur le marché du travail grâce à des programmes de création directe d'emplois et à la mise en place de politiques économiques destinées à stimuler notre économie et à la sortir de son marasme.» (Fédération du travail de la Colombie-Britannique, mémoire)

L'activité économique est sujette à bien des influences et risque fort d'être instable. Il est depuis longtemps admis que l'État a pour fonction d'intervenir en période de récession afin de stimuler la demande de biens et de services à l'aide de politiques générales comme la politique fiscale (équilibre entre les impôts et les dépenses du secteur public) et la politique monétaire (niveau général des taux d'intérêt). Pendant les audiences, il a été manifeste que le public appuie cette fonction gouvernementale. Les spécialistes qu'a consultés la Commission d'enquête ont convenu qu'il est possible de réduire le taux de chômage au Canada à l'aide d'une politique de stabilisation dûment mise en œuvre. Cependant, il est clair que les possibilités de succès de cette politique sont très restreintes. La réduction du taux de chômage que pareille politique permettrait de réaliser n'est que de quelques points de pourcentage (par exemple, le taux de chômage serait ramené d'approximativement 9,5 % à environ 7 %)[1]. Il ne s'agirait pas là d'une amélioration négligeable, mais elle n'éliminerait pas le chômage pour autant.

«Avez-vous pensé à une autre forme d'assurance-chômage ou de revenu, ou je ne sais quoi, différente du régime actuel? Ce que nous aimerions, c'est le plein emploi». (Northern Alberta and Northwest Territories Building and Construction Trades Council, audiences d'Edmonton)

Le Canada n'est pas le seul pays qui trouve difficile de résoudre le chômage. Ce n'est pas que son engagement à réaliser l'objectif du plein emploi soit insuffisant ou qu'il manque de volonté politique. La plupart des pays de l'OCDE ont le même problème : au total, il y avait 10 millions de chômeurs dans ces pays en 1970, près de 19 millions en 1979 et plus de 31 millions en 1984[2]. On peut légitimement soutenir que, dans certaines circonstances, il est pratiquement impossible de maintenir le plein emploi pendant une longue période, peu importe la volonté politique qu'on y met. En France, par exemple, le nombre des chômeurs est passé de 1 371 000 en 1979, soit deux ans avant l'élection d'un gouvernement engagé à favoriser l'expansion économique, à 2 319 000 en 1984, c'est-à-dire après trois ans de mesures de «stimulation»[3].

Néanmoins, les États-Unis ont, pour leur part, réussi à résorber le chômage de façon tout à fait spectaculaire depuis la dernière récession en adoptant une politique fiscale très stimulante. La formule a été efficace, mais a créé un déficit commercial considérable pour plusieurs années, ce que les pays de moindre envergure comme le Canada ne peuvent pas se permettre sans engager un cycle de dévaluation, d'inflation et, finalement, de contraction économique.

«L'assurance-chômage [. . .] ne peut être un système général de soutien du revenu ni même une solution aux problèmes créés par les bouleversements industriels. Il nous faut plutôt une loi et des programmes distincts, notamment des politiques économiques qui reposent sur le plein emploi.» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

Pour nombre d'économistes, il est impossible de se tirer d'une récession en accroissant les dépenses publiques. Le problème tient au rapport entre l'inflation et le chômage. Quand l'inflation est aussi persistante qu'elle l'a été dernièrement, les travailleurs s'attendent à ce que les prix continuent de monter et exigent des augmentations salariales proportionnelles à la hausse des prix qu'ils prévoient. L'accroissement des dépenses publiques peut porter les travailleurs à s'attendre à une poussée inflationniste, ce qui entraîne l'augmentation tant des salaires que des prix, une partie seulement des dépenses supplémentaires servant à stimuler la production et l'emploi. Plus le taux de chômage est élevé, plus il est probable que l'augmentation des dépenses de l'État engendre une intensification de la production. Mais, plus le taux de chômage est faible, plus il est probable qu'il s'ensuive une hausse du taux d'inflation. La difficulté consiste à atteindre l'équilibre délicat entre une augmentation de la production et une hausse de l'inflation.

Nombreux sont les économistes qui croient actuellement qu'en raison de notre long passé inflationniste il peut être très difficile de ramener le taux de chômage en dessous de 7 % grâce aux politiques publiques classiques[4]. La difficulté de la tâche n'enlève rien à son importance. Il est possible que les résultats éventuels soient modestes et la marge de manœuvre peut être restreinte, mais toute réduction du chômage aura un effet favorable important sur l'ensemble de la société canadienne.

«L'idéal serait de donner à tous des emplois valables et suffisamment rémunérés. Malheureusement, nous n'avons pas aujourd'hui les politiques économiques qui permettraient d'aller dans ce sens.» (Latin American Mission Program, mémoire)

Recommandation

2 Que le plein emploi demeure l'un des objectifs premiers de la politique fiscale et de la politique monétaire.

La nécessité de formules innovatrices

Depuis des générations, les Canadiens croient que les gouvernements ont pour responsabilité de stabiliser l'économie et de recourir aux politiques fiscale et monétaire afin d'atteindre les meilleurs compromis possibles entre les objectifs de plein emploi, de stabilité des prix et d'équilibre de la balance commerciale extérieure du Canada. Dans le contexte de taux de change variables et d'économies ouvertes, la plupart des pays semblent incapables d'atteindre seuls la stabilité économique. Comme l'expérience passée a été décevante, il est plus difficile d'avoir confiance en l'efficacité des mesures de stabilisation de l'économie et en la capacité des gouvernements d'atteindre le plein emploi. Aux vieux problèmes il faut trouver des solutions nouvelles.

«À l'heure actuelle, les stratégies d'emploi mettent l'accent sur le chômage résiduel, structurel et cyclique, et ne tiennent aucun compte de la question du chômage chronique de longue durée.» (Graham Riches, audiences de Regina)

Peut-être a-t-on envisagé jusqu'à maintenant un éventail de solutions trop restreint. Quand les solutions classiques pour contrer une piètre performance économique se révèlent infructueuses, le besoin de faire l'essai de formules innovatrices devient indéniable. La responsabilité qu'a le gouvernement à l'égard du rendement économique exige qu'il cherche de nouvelles idées.

L'analyse du fonctionnement du marché du travail et des règles que suivent les entreprises lorsqu'elles décident d'engager des travailleurs supplémentaires a mis en évidence non seulement l'inflexibilité inhérente aux pratiques actuelles, mais aussi les répercussions qu'elle a sur la détermination de la rémunération. Ainsi, ce ne sont pas les travailleurs et les employeurs bien établis, mais les travailleurs marginaux et les chômeurs qui font face aux risques associés au marché du travail. Selon la procédure actuelle de détermination de la rémunération, les risques qui font inévitablement partie de tout marché donnent lieu à une fluctuation de l'emploi plutôt que des revenus. De plus, ces risques ont un effet démesuré sur les travailleurs les plus vulnérables, au nombre relativement faible, et qui sont les plus démunis face à une telle situation. Les études sur la segmentation du marché du travail font ressortir ce fait[5]. Si l'on accepte ce raisonnement, l'assurance-chômage devient dans une large mesure le prix que la société doit payer pour exploiter son marché du travail selon une orientation donnée. Toutefois, ce prix peut être réduit grandement par la diversification de la rémunération des travailleurs grâce à des méthodes nouvelles comme le partage des revenus.

«Si la participation aux bénéfices n'est peut-être pas un remède universel, du moins vaut-il la peine de l'encourager. Par ailleurs, la participation aux bénéfices permet d'éviter le chômage et elle est un excellent moyen d'augmenter le rendement puisque les employés ont un intérêt personnel dans le succès de leur compagnie.» (Extrait de l'*OECD Observer*, septembre 1986)

L'une de ces solutions de rechange est exposée, avec arguments fort convaincants à l'appui, dans le chapitre intitulé «Économie de partage» d'une récente étude[6]. Dans ce cas, les travailleurs acceptent que l'on transforme une part de leur rémunération en pourcentage négocié des revenus de l'entreprise. Ils reçoivent l'assurance d'un salaire de base correspondant à une partie de leur rémunération; cette formule incite les entreprises à accroître la productivité et à maintenir les emplois même en période de récession. Il est toujours possible que les employés se retrouvent sans travail; toutefois, la formule de partage des revenus aide à stabiliser l'emploi, et le degré de stabilité est d'autant plus grand que l'est la part des revenus que les travailleurs reçoivent de l'entreprise (par opposition au salaire de base). Plus cette forme de rémunération est importante, plus l'effet d'une récession doit être intense pour engendrer le chômage.

La participation aux bénéfices est une pratique courante en Corée et à Taïwan; aux États-Unis, environ 15 % de toutes les entreprises ont un régime quelconque de participation aux bénéfices. Au Japon, où le chômage se situe habituellement autour de 2 %, environ 25 % de la rémunération moyenne des travailleurs leur est versée sous forme de primes dont une partie importante est fonction des revenus ou des profits de l'entreprise[7]. Toutefois, les formules de participation aux bénéfices sont relativement peu courantes au Canada. Afin d'encourager les entreprises à en adopter, on pourrait traiter différemment la partie des revenus du travailleur qui correspond à sa part des revenus de l'entreprise et y appliquer un taux d'impôt plus bas qu'aux salaires.

L'augmentation du nombre des formules de partage des revenus au Canada aurait un certain nombre d'avantages :

— augmentation de l'emploi et de sa stabilité;
— augmentation de la production et de la richesse;
— réadaptation plus facile des travailleurs des industries en déclin;
— élimination des disparités régionales au regard des possibilités d'emploi;
— économies au titre de l'assurance-chômage.

Vu les taux de chômage élevés et le scepticisme au sujet de l'efficacité des politiques classiques, on devrait s'efforcer de favoriser l'adoption de régimes de ce genre. Le gouvernement devra prendre les devants car l'adoption plus ou moins simultanée de pareils régimes par un grand nombre d'entreprises peut être un moyen très efficace de stabiliser l'emploi.

Recommandation

3 Que l'on encourage le partage des bénéfices ou des revenus à titre de remplacement d'une partie de la rémunération totale des travailleurs; le traitement des parts de bénéfices ou de revenus par l'assurance-chômage et Revenu Canada devrait encourager l'adoption de telles formules de partage.

Stratégies d'expansion économique

Depuis la fin des années 1960 la politique sur l'expansion économique régionale a eu principalement pour but d'attirer de grandes entreprises dans les régions les moins développées du Canada. Essentiellement, les instruments de cette politique ont été les subventions et les prêts consentis à l'entreprise privée, le montant de l'aide étant souvent associé au nombre d'emplois créés. De plus, le ministère de l'Expansion industrielle régionale et ses prédécesseurs ont octroyé des subventions aux gouvernements provinciaux et aux administrations locales pour la construction et la modernisation d'installations d'infrastructure telles que les ports et les routes, afin d'aider à l'expansion économique régionale.

Du point de vue de la croissance de l'emploi, les deux principaux éléments ont été le Programme de développement industriel et régional et les ententes fédérales-provinciales de développement économique et régional. L'importance de l'aide accordée en vertu du programme et des ententes est bien souvent proportionnelle aux conditions locales de chômage. On estime que dans le cadre du Programme de développement industriel et régional, qui est mis en œuvre en traitant directement avec l'entreprise, 32 000 emplois ont été créés et 17 700 ont été maintenus en 1984-1985, au coût total de 500 millions de dollars[8]. Puisque ce programme favorise la création d'emplois dans le secteur privé, les emplois en question dureront vraisemblablement plus longtemps que ceux qui sont créés dans le cadre de projets de courte durée financés par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Une partie des dépenses est destinée à aider les nouvelles entreprises à s'établir et les entreprises existantes à prendre de l'expansion et à se moderniser. Le Groupe de travail Nielsen a révélé qu'en 1985, seulement 18 % des fonds

«Ils ont construit une usine de raffinage du pétrole dans le détroit, une usine d'eau lourde au bout du chemin et une autre à Hawkesbury. Au lieu d'en rester là, ils ont fait la même chose ailleurs au pays, dans des régions ayant plus de force politique que nous, ainsi nos usines sont fermées mais pas celles de l'Ontario.» (Cape Breton Island Building and Construction Trades Council, audiences de Glace Bay)

du programme ont été octroyés à des entreprises dont le chiffre d'affaire était inférieur à 2 millions de dollars[9]. Cela porte à croire qu'il y a une certaine préférence à l'égard du secteur de la fabrication, au détriment des industries des services. Comme il a été indiqué au chapitre 2, de 1975 à 1982, plus de 55 % de la croissance nette de l'emploi a eu lieu dans des entreprises ayant moins de 20 employés et les deux tiers de tous les nouveaux emplois ont été créés par suite du lancement d'entreprises plutôt que de l'expansion d'entreprises existantes. Par conséquent, il semble que la prestation d'une aide industrielle aux nouvelles et petites entreprises, y compris celles du secteur des services, est le plus susceptible de favoriser la croissance de l'emploi.

«Si le Canada faisait un effort pour mettre en place une infrastructure convenable, qui servirait de base au développement économique dans le Grand Nord, il stimulerait l'esprit d'entreprise dans les secteurs privé et public et permettrait de créer des emplois. Le Régime d'assurance-chômage en bénéficierait bien entendu.» (Corporation des Cris de la baie James, mémoire)

Pour ce qui est de favoriser l'expansion économique régionale, l'accent doit être mis sur l'augmentation de la capacité de production de la région plutôt que sur l'octroi de subventions à des entreprises pour qu'elles s'installent dans cette région. D'après les analyses, les ententes de développement économique et régional entre le gouvernement fédéral et les provinces devraient poursuivre trois objectifs : inciter à la recherche et au développement et encourager les investissements afin de faire augmenter la capacité de production; développer et perfectionner les infrastructures afin d'aider les administrations locales à améliorer les systèmes de transport, les parcs industriels, les établissements commerciaux et les maisons d'enseignement, les centres-villes et les services publics[10]; assurer le soutien financier du développement économique des collectivités, qui est un autre aspect de la stratégie globale en matière d'emploi. Une entente de développement économique et régional conclue avec Terre-Neuve prévoit une aide de ce genre.

«Pourquoi ne pas se tourner vers d'autres systèmes d'investissement axés sur la collectivité, d'envergure plus restreinte et à forte densité de main-d'œuvre?» (Pat Kerans, audiences de Halifax)

La Beauce

La Beauce, milieu rural parsemé de petites fermes, était jadis une des régions du Québec où l'économie était au pire. Les touristes l'évitaient, ses forêts diminuaient, son sol était rocailleux et ses routes étaient en mauvais état, aussi observait-on un rapide exode des jeunes vers des régions plus prospères.

En 1973, les entreprises locales se sont unies pour fonder le Conseil économique de la Beauce, organisme de développement régional.

Le Conseil a d'abord incité les établissements de prêts locaux à investir davantage dans les petites entreprises, et particulièrement dans des usines de fabrication qui créeraient des emplois permanents. Au départ, les entrepreneurs se sont lancés dans ce qu'ils connaissaient le mieux : les produits forestiers et la transformation alimentaire, industries déjà bien établies dans la région. Les premiers succès ont amené les entreprises à se diversifier pour englober des domaines tels que la fabrication de bicyclettes et de remorques, et la confection de chemises haute couture.

C'est dans la Beauce que se trouve le siège de Culinar, entreprise qui produit les gâteaux Vachon, et du groupe Canam Manac qui, outre le fait qu'il est le plus gros fabriquant de camions-remorques, alimente plus de la moitié du marché canadien en poutres d'acier.

La Beauce, dont la population n'est que de 75 000 habitants, compte actuellement 350 industries manufacturières qui versent 100 millions de dollars de rémunération par année et expédient des biens d'une valeur de plus de 1,2 milliard de dollars dans toutes les parties du continent et du monde.

Développement économique des collectivités

Les projets de développement économique des collectivités qui ont réussi reposent sur la grande participation des communautés locales à la détermination des besoins et des marchés éventuels ainsi qu'à la planification, à l'évaluation et à la modification des nouvelles initiatives. Les projets de création d'emplois traditionnels, financés par le gouvernement, ne sont pas assez souples pour permettre un solide développement économique des collectivités, lequel doit être mieux adapté aux besoins des collectivités en question. Ce qui importe le plus, c'est que la participation des collectivités à la détermination des initiatives possibles et au soutien de leur réalisation crée des emplois qui s'intègrent à leur tissu économique. Ces initiatives sont le fruit de la croissance économique et de l'esprit d'entreprise des collectivités et dépendent de la capacité de celles-ci de mettre sur pied et de soutenir des entreprises. En outre, elles favorisent la croissance tant sociale que commerciale et peuvent être un important facteur de rétablissement de la qualité de la vie et de l'indépendance de la collectivité. Pareilles initiatives ont permis, par exemple, la régénération des collectivités beauceronnes du Québec (voir l'encadré).

«Au lieu d'adopter la méthode traditionnelle de création d'emplois, il vaudrait mieux se tourner vers l'élaboration d'une base économique. Par exemple, les sommes consacrées à la création d'emplois vont dans des emplois non traditionnels. Ici même au Nouveau-Brunswick, un certain nombre de petits entrepreneurs n'ont pas comme les grandes entreprises accès à des fonds de développement.» (Fredericton Anti-Poverty Organization, audiences de Fredericton)

Il y a beaucoup d'activités économiques communautaires au Canada, mais le manque de compréhension et d'appui du public fait obstacle à leur essor. Dans un récent rapport présenté à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le Conseil canadien de développement social a relevé environ 500 organismes s'occupant directement ou indirectement de développement économique communautaire et 19 bulletins et répertoires relatifs au domaine[11]. La Commission d'enquête s'est souvent rendue auprès de groupes qui participent au développement des collectivités afin de les consulter. La Canadian Association of Threatened Single-Industry Towns, la New Dawn (Nouvelle-Écosse), le Deh Cho Regional Council (Territoires du Nord-Ouest), le Riverborne (qui fait partie de l'initiative sur le centre-ville de Winnipeg[12]) et le Local Exchange Trading System (LETS) illustrent l'effet que l'innovation peut avoir sur la résolution de problèmes économiques (voir les encadrés).

«Nous avons, par exemple, un magasin de vêtements usagés pour lequel, après trois ou quatre années, nous avons réussi à obtenir des fonds du gouvernement fédéral, mais qui a été financé localement au départ. *At Your Service* est un programme de formation dans le domaine de la restauration; *K-Team* est un groupe de mères de famille qui fournit un emploi à plein temps à environ 30 personnes par année.» (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, audiences d'Ottawa)

Les auteurs des politiques doivent se familiariser avec le rôle que de telles initiatives de développement communautaire peuvent jouer dans le cadre d'une stratégie globale de promotion de la croissance économique. Ces initiatives se fondent sur deux orientations différentes. L'une prévoit l'établissement d'un conseil communautaire ou régional qui permet à la collectivité de planifier et de soutenir l'activité économique. Cette formule exige souvent la participation des gouvernements de tous les paliers, mais elle a principalement pour but de stimuler les affaires et de créer de nouvelles industries dans la collectivité. La région de la Beauce, les villes de Lynn Lake et de Fort Simpson et le centre-ville de Winnipeg se sont lancés dans ce genre de développement économique et communautaire.

«Prenons le cas de Halifax où la construction et l'entretien d'habitations à loyer modique adéquates et suffisantes, de terrains de jeu communautaires et de garderies à prix abordable sont quelques-uns des services qui nécessitent des ressources humaines. Si dans bien des cas, ce travail ne rapporte pas de profit, certaines sociétés de développement communautaire et de coopératives ont démontré qu'elles pouvaient faire du bon travail et de bonnes affaires par la même occasion.» (Metro Action Committee for Employment, audiences de Halifax)

La renaissance des villes monoindustrielles

La *Canadian Association of Threatened Single-Industry Towns* est née de la crise qu'ont vécue deux villes minières – Red Lake (Ontario) et Lynn Lake (Manitoba). Puisque les mines fermaient dans ces deux villes, elles ont décidé de s'unir pour s'attaquer à leurs problèmes communs.

Cette association sans but lucratif s'est ensuite élargie pour englober toutes les villes monoindustrielles, quelles que soient les industries. Au cours de la conférence inaugurale qui a eu lieu à Winnipeg en mai 1985, 62 délégués de toutes les parties du Canada ont discuté de leurs problèmes.

En arrêtant ses buts et ses principes, l'association s'est donné le mandat de mieux assurer l'avenir des résidents des localités canadiennes monoindustrielles qui dépendent du secteur primaire.

L'association fournit divers services : conférences, recherches, sur la diversification économique et les questions sociales, études sur l'effet de divers événements sur les collectivités. Elle a cerné les principaux problèmes que doivent résoudre les collectivités monoindustrielles :

— instaurer des plans d'urgence en cas de fermeture d'entreprises si le gouvernement fédéral, les provinces ou les administrations locales ne le font pas;
— élaborer des plans à long terme de développement communautaire;
— suppléer au manque de stratégies de développement économique d'envergure;
— faire face à la complexité excessive des règlements et des procédures, qui rend difficile le recours aux programmes gouvernementaux;
— supporter la lenteur des gouvernements à réagir à la fermeture imminente d'une entreprise dans une localité donnée.

L'association a recommandé un certain nombre de solutions pour régler ces problèmes. Elle a établi un programme en 37 points à substituer aux mesures à court terme du gouvernement lors des crises qui surviennent dans ces localités. Selon ce programme, les gouvernements, les industriels, les syndicats et les groupes de pression collaborent pour offrir aux collectivités monoindustrielles les moyens de revitaliser leur économie. Grâce à ce programme, l'association espère convaincre les résidents des villes monoindustrielles et des collectivités qui dépendent du secteur primaire de compter sur leur propre sens de l'initiative et de l'engagement et d'entreprendre une planification à long terme, au lieu de faire appel au gouvernement pour les sauver.

New Dawn brasse des affaires

La *Cape Breton Association for Co-op Development* a été créée en 1973 en raison de l'exaspération ressentie face à l'échec qu'avait essuyé le gouvernement en essayant d'attirer des industries dans la région.

Une entreprise locale d'artisanat, dont l'exploitation se faisait dans plusieurs locaux loués à Sydney, a demandé de l'aide financière afin de pouvoir s'installer dans de meilleurs locaux. Vu le potentiel de création d'emplois et la valeur culturelle de la demande, l'association a décidé d'y accéder.

Un vieux magasin était à vendre au prix de 60 000 $. Les garanties personnelles des membres du conseil d'administration ont permis d'obtenir une hypothèque de 40 000 $ de la coopérative de crédit, et on a emprunté 20 000 $ à la banque. La réfection et l'amélioration des locaux ont été financées grâce à diverses subventions fédérales de création d'emplois. Des locaux commerciaux ont été offerts en location au rez-de-chaussée, et huit garçonnières ont été aménagées à l'étage. Les revenus qu'elle en a tirés ont permis à l'association d'ajouter 20 000 $ au montant de l'hypothèque et d'acquitter le prêt bancaire.

Cette initiative a non seulement donné lieu à une entreprise valable, mais elle a aussi permis d'atteindre plusieurs objectifs sociaux. Des chômeurs ont ainsi trouvé du travail. En gagnant un appui financier à un moment critique, une entreprise d'artisanat prospère a pu continuer. Ce projet a en outre permis d'aménager de meilleurs logements et des locaux commerciaux plus attrayants dans un quartier de la ville qui se détériorait.

Qui plus est, cette initiative a engendré la création de la New Dawn, constituée en société en 1976. La *Cape Breton Association for Co-op Development* est demeurée une filiale de la New Dawn, et puisque des biens immobiliers de 200 000 $ lui appartenaient, elle s'est spécialisée dans le logement et la construction.

En 1979, la New Dawn était devenue un conglomérat possédant plus d'un million de dollars de biens immobiliers comprenant deux centres de médecine dentaire, un foyer communautaire de convalescence pour déficients réhabilités, un foyer et un centre de ressources pour personnes âgées. La New Dawn comptait environ 30 employés. En 1984, le programme de construction d'habitations avait à lui seul un budget de plus de 2 millions de dollars. En 1985, l'actif de la New Dawn était de près de 10 millions de dollars. La New Dawn a actuellement une structure juridique comprenant trois sociétés distinctes s'occupant de ses aspects commerciaux, sociaux et culturels, et a un dirigeant principal et des directeurs coiffant chacune de ces sociétés. Le conglomérat est présidé par un conseil d'administration composé de bénévoles qui sont recrutés dans la collectivité. Depuis sa création, la New Dawn s'efforce de recruter des personnes ayant à la fois des compétences techniques et une conscience sociale.

Après dix ans d'existence, la New Dawn continue de poursuivre des objectifs tant économiques que sociaux. Bien qu'il s'agisse d'une société sans but lucratif et qu'elle s'intéresse particulièrement aux besoins sociaux et culturels de la collectivité, elle n'accepte que les projets économiquement viables. Jusqu'à présent, cela lui a réussi.

L'initiative du centre-ville de Winnipeg

En 1981, le gouvernement fédéral, le Manitoba et la ville de Winnipeg ont lancé un programme quinquennal dans le centre-ville de Winnipeg. * À ce moment-là, les 100 000 résidents de ce secteur de 10 milles carrés éprouvaient les difficultés inhérentes aux grandes villes nord-américaines.

On a entrepris la réalisation de 1 000 projets dans le cadre de trois programmes principaux :

— Éducation, formation et emploi. Budget de 15,4 millions de dollars et fonds complémentaires de 42,8 millions de dollars venant principalement de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada et affectés à la formation professionnelle et à la création d'emplois.
— Amélioration des quartiers centraux. Budget de 30,5 millions de dollars et fonds complémentaires de 73,7 millions de dollars venant principalement de la Société canadienne d'hypothèques et de logement et affectés à la réparation des habitations, à la construction de logements coopératifs, sans but lucratif, et à la création ainsi qu'à l'amélioration d'installations communautaires comme des garderies.
— Promotion de la croissance économique par le développement d'emplacements clés. Budget de 45,5 millions de dollars et fonds complémentaires de développement d'appoint ou auxiliaire de 202,7 millions de dollars pour l'octroi de prêts à de petites entreprises, le développement industriel, la restauration de bâtiments du patrimoine et le développement du quartier chinois.

Le budget principal de 96 millions de dollars a été fourni à parts égales par les gouvernements des trois paliers, qui ont participé tant à l'établissement des politiques qu'à la mise en œuvre des programmes. Outre les améliorations apportées grâce aux travaux qui en relèvent, le mégaprojet de renouvellement urbain a eu des effets favorables dans trois grands domaines.

En premier lieu, il a servi à obtenir et à canaliser des investissements publics sans précédent et à intégrer et à rationnaliser l'utilisation de fonds de façon plus efficace que ne l'aurait permis une organisation sans élément central unificateur. De plus, il a attiré des projets de plusieurs millions de dollars, comme celui de la construction dans la région de Winnipeg, d'un bâtiment du Centre national de recherches et d'un complexe d'Air Canada.

En second lieu, ces initiatives d'envergure ont redonné confiance au secteur privé en l'incitant à investir. Le secteur des affaires a investi au moins 200 millions de dollars dans le développement commercial et résidentiel.

Le troisième avantage a un caractère social. Les nombreux résidants de Winnipeg ont pu acquérir des compétences et obtenir des emplois; ils habitent maintenant un milieu plus sain et plus prospère.

Local Exchange Trading System (LETS)

Le *Local Exchange Trading System* (bourse locale) a été établi dans la vallée de Comox en 1983 par Michael Linton afin d'atténuer l'effet de stagnation économique d'un taux de chômage élevé.

Il n'a pas les restrictions d'un système de troc ordinaire car il crée un fonds de devises communautaires où les participants peuvent puiser. Ceux-ci versent des droits d'inscription de 25 $. Cela leur donne le droit d'échanger des biens ou des services sur le marché de la localité, les ventes ou achats étant effectués à l'aide d'une combinaison de devises canadiennes et de ce qu'on appelle des dollars verts, devises propres à la bourse en question. Toutes les opérations financières et tous les articles en demande ou en vente sont répertoriés à l'aide d'un système informatique central pour que les participants puissent accumuler des crédits en vue d'achats futurs.

Par exemple :

— Un électricien achète une corde de bois de chauffage d'un propriétaire de boisé au prix de 20 $ verts et 15 $ canadiens;
— Le propriétaire du boisé verse 15 $ verts et 15 $ canadiens à un couvreur pour qu'il répare le toit de sa maison.
— Le couvreur commande à un artisan un chandail fait à la main qui vaut 30 $ verts et 20 $ canadiens.
— L'artisan verse à l'électricien 15 $ verts et 20 $ canadiens pour qu'il répare sa cuisinière.

Le système est très efficace dans les petites collectivités parce qu'il encourage l'interdépendance des entreprises locales. Toutefois, les entreprises de détail hésitent à y participer car elles ont des fournisseurs à l'extérieur de la localité et des engagements à l'égard d'autres aspects de l'économie traditionnelle.

Six cents personnes participent à la bourse de la vallée de Comox. Dix autres collectivités de la Colombie-Britannique exploitent leur propre bourse depuis environ deux ans; on est en train d'établir de nouvelles bourses locales dans plusieurs villes du Canada et du sud des États-Unis.

On ne peut pas dire que l'initiative a eu du succès sur toute la ligne. La participation des gouvernements des trois paliers et l'ampleur des objectifs ont imposé des compromis. Néanmoins, l'initiative du centre-ville de Winnipeg est en train d'être étudiée par des Européens et des Américains pour qui ce projet est un exemple unique de stratégie trigouvernementale de revitalisation urbaine.

«Par le passé, nombre d'initiatives communautaires d'entraide économique ont connu deux gros problèmes qui ont freiné leurs succès : le manque de capitaux de démarrage et l'absence d'expertise technique. Il n'est pas facile de trouver des capitaux à investir dans les collectivités touchées par le chômage chronique, le sous-emploi et la pauvreté, et pourtant ce sont bien elles qui ont le plus besoin d'expansion économique. Ainsi, la Coalition of Equality recommande que de l'aide soit apportée sous la forme de prêts, de garanties de prêts, d'investissements directs et de subventions aux collectivités qui désirent entreprendre des initiatives d'entraide économique. Nous recommandons par ailleurs que cette aide soit administrée par un établissement financier adéquat composé de représentants d'organismes membres (communautés demandant des fonds), que cet établissement soit un organisme autonome et élabore les critères pour obtenir de l'aide.» (Coalition for Equality, mémoire)

«Stimuler le démarrage et la croissance d'entreprises locales enracinées dans le milieu, voilà le seul espoir d'emplois permanents dans les régions du Canada où un chômage élevé persiste actuellement. De plus, il semble beaucoup plus humain et conforme au sens des responsabilités sociales d'adopter une politique de ce genre que d'"encourager" l'émigration hors de ces régions.» (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, mémoire)

«À notre avis, les changements doivent être liés à la formation et au perfectionnement professionel pour permettre aux bénéficiaires, grâce à une aide financière, de lancer des entreprises nouvelles ou des projets qui constituent en fait une activité économique permettant d'accéder à l'autonomie, à un travail pour son compte ou à de nouvelles possibilités commerciales.» (Conseil national des YMCA du Canada, mémoire)

La deuxième orientation de développement économique fait appel à des sociétés de développement communautaire, à des coopératives de travailleurs et à d'autres entités juridiques créées expressément pour favoriser l'expansion économique. Ces sociétés emploient une méthode qui diffère beaucoup de celle du développement communautaire par l'animation sociale qui a été utilisée pendant les années 1960 et 1970, laquelle consistait principalement à aider la collectivité à cerner ses problèmes et à exercer par la suite des pressions en vue d'un changement. Les sociétés en question ont des objectifs précis et sont dirigées comme des entreprises, pour répondre à un besoin communautaire.

Il existe des raisons valables d'adopter une stratégie d'emploi communautaire, en plus de la stratégie industrielle et régionale élaborée pour le secteur privé par le ministère de l'Expansion industrielle régionale. Les entreprises privées ne peuvent pas avoir pour objectifs principaux de créer des emplois et de répondre aux besoins de la collectivité, bien que bon nombre d'entre elles le fassent parce qu'elles estiment que cela fait partie de leur rôle au sein de la société. Pour survivre, elles doivent réaliser des profits et demeurer concurrentielles. Par contre, les entreprises communautaires peuvent avoir pour objectif principal de favoriser le développement économique et social et la croissance de l'emploi dans leur milieu. Même si elles doivent adopter des pratiques d'affaires judicieuses, elles ont besoin d'un certain encouragement et d'aide pour appuyer ces objectifs de plein emploi.

Les entreprises communautaires ont souvent besoin de l'aide financière du gouvernement, particulièrement au moment de leur création. Cette aide pourrait être tirée d'une partie des fonds dégagés par l'élimination progressive proposée des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Le développement économique des collectivités est aussi légitime que toute autre forme de développement d'entreprise. Des agents régionaux expérimentés peuvent aider les collectivités à établir des sociétés de développement économique, mais l'aide doit être apportée de manière à favoriser plutôt qu'à desservir le développement communautaire. Une fois les structures de développement économique et communautaire bien établies, le gouvernement fédéral pourrait aider leurs responsables à trouver d'autres sources de fonds comme les garanties de prêts données à des prêteurs privés suivant les méthodes classiques de développement des entreprises. Pour que les initiatives soient le plus efficace possible, il faudrait que les gouvernements des trois paliers y participent. Toutefois, il faut observer les principes fondamentaux du développement économique et communautaire et ne pas imposer trop de conditions à l'aide financière.

De prime abord, le programme Développement des collectivités de la Planification de l'emploi, dont il sera question plus loin, semble favoriser les initiatives susmentionnées. Toutefois, il se peut que sa portée géographique soit trop restreinte. On est en train de créer les premiers comités de développement des collectivités, et il semble que les régions qu'ils desservent soient plus restreintes que celles de l'ancien Programme d'aide au développement économique local. Bien qu'on

doive appuyer le développement économique et communautaire dans les régions dont l'économie est en déclin, il y a lieu d'adopter un mécanisme de financement prévoyant l'octroi d'une aide à toutes les collectivités. Le chômage ne touche pas que quelques collectivités en déclin; il est présent partout. Qui plus est, certains aspects du programme de Développement des collectivités, comme l'encouragement à l'activité indépendante, devraient être facilement accessibles à l'échelle du Canada. La France et la Grande-Bretagne ont réalisé avec succès un projet semblable (voir l'encadré).

Recommandation

4 Que l'on établisse une stratégie de développement industriel et régional ayant les caractéristiques suivantes :

— Une proportion importante de l'aide régionale et industrielle devrait être consacrée aux nouvelles et aux petites entreprises, y compris celles qui ne font pas partie du secteur de la fabrication.

— Les initiatives de développement économique des collectivités devraient être financées, au moins en partie, à l'aide des fonds dégagés par l'élimination progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Elles devraient être réalisées dans le plus grand nombre possible de collectivités du Canada tout en permettant un contrôle à l'échelle locale.

— On devrait encourager la réalisation d'initiatives destinées à aider les chômeurs à fonder leurs propres entreprises.

Le British Enterprise Allowance Scheme

Le *British Enterprise Allowance Scheme*, établi en 1982, s'applique à toute personne d'au moins 18 ans qui est en chômage depuis 13 semaines (ou qui a reçu un avis au personnel excédentaire) et qui touche des prestations d'assurance-chômage ou des prestations supplémentaires. Les participants reçoivent pendant un an une indemnité hebdomadaire de 40 £ et ont droit à trois séances de consultation en vue de la création d'une entreprise. Pour être admissible, chaque participant doit créer une entreprise nouvelle et indépendante dans laquelle il doit investir personnellement 1 000 £ et s'engager à travailler à plein temps. Soixante-dix pour cent des participants en tirent une augmentation de leurs prestations hebdomadaires alors que les autres subissent une réduction.

En juin 1985, 88 000 personnes avaient participé au régime. Vingt-six pour cent avaient moins de 25 ans et 23 % d'entre eux étaient des femmes.

La forme d'entreprise la plus populaire a été celle de propriétaire unique, et la deuxième en popularité a été l'entreprise à deux associés. C'est le secteur tertiaire qui a attiré le plus de participants (65 %), et les professions les plus populaires ont été celles de la construction (16 %), du commerce de détail (16 %), et de la réparation d'appareils et de véhicules (12 %).

Après six mois, des emplois supplémentaires avaient été créés au rythme moyen de 45 par 100 entreprises, environ la moitié de ces emplois étant à plein temps. Après 15 mois, il s'agissait de 68 emplois par 100 entreprises. La plupart des emplois supplémentaires avaient été créés par une faible proportion des entreprises.

On estime que la moitié des entrepreneurs auraient fondé des entreprises si le régime n'avait pas existé. Parmi les entreprises ayant survécu un an, 86 % existaient encore après 15 mois. Les entrepreneurs qui ont le mieux réussi sont des hommes âgés n'ayant été en chômage que pendant des périodes relativement courtes. Près de 66 % des fermetures après un an ont eu lieu par suite de l'interruption de l'indemnité. Le plus souvent, les fermetures d'entreprises ont été attribuées à la faiblesse de la demande de biens et à une trop forte concurrence.

Planification de l'emploi : activités en cours

En 1985, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a répondu aux reproches dont ses programmes antérieurs avaient fait l'objet en réorganisant un éventail de programmes fédéraux de formation professionelle et de création d'emplois, et en les intégrant à la Planification de l'emploi. Celle-ci est censée permettre de s'attaquer aux problèmes structuraux fondamentaux de l'économie et du marché du travail plutôt qu'aux problèmes immédiats et cycliques dont on traitait auparavant. En 1986-1987, 1,6 milliard de dollars sont censés être consacrés aux six éléments de la nouvelle stratégie :

Intégration professionnelle. Programme destiné à aider les jeunes qui n'ont pas complété leurs études secondaires et les femmes qui n'ont pas eu d'emploi rémunéré depuis au moins trois ans. Il sert à subventionner la formation en établissement et en cours d'emploi ainsi que les activités d'acquisition d'une expérience de travail. Ce programme offre en outre une combinaison de cours de formation et d'expérience pratique, pouvant aller jusqu'à 52 semaines, selon les qualifications requises à l'échelle locale.

Acquisition de compétences. Programme destiné à aider les travailleurs dont les emplois sont menacés à cause de l'implantation de techniques nouvelles. Il favorise le recyclage à temps plein ou à temps partiel des employés et des travailleurs indépendants dans les professions et les industries qui sont menacées par des changements structuraux. Les cours de formation offerts en fonction des qualifications requises à l'échelle locale et régionale peuvent durer jusqu'à trois ans; le gouvernement fédéral défraie le coût des cours et des salaires.

Pénurie de main-d'œuvre. Programme de formation des chômeurs dans des domaines où on a décelé ou prévu une pénurie de main-d'œuvre à l'échelle régionale ou nationale. Le programme prévoit une formation en cours d'emploi dans le secteur privé. Il offre aux employeurs une aide pouvant s'échelonner sur trois ans pour le recyclage de leurs employés dans les domaines en pénurie de main-d'œuvre qualifiée. Dans les cas où on ne peut pas trouver d'employeurs, le gouvernement appuie des programmes de formation en établissement.

Développement de l'emploi. Programme qui a pour but d'aider les chômeurs de longue date à trouver des emplois permanents. Il offre des cours de formation et d'acquisition d'une expérience pratique au sein d'entreprises privées afin d'augmenter les chances qu'ont les chômeurs de longue date de se trouver du travail. Il prévoit l'octroi de subventions salariales comprenant les coûts de la formation et d'amortissement pour une période maximale de 52 semaines.

Développement des collectivités. Programme destiné à aider les travailleurs de collectivités en déclin désignées, grâce à la création de comités locaux qui donnent accès à l'éventail entier des activités prévues par la Planification de l'emploi. Il prévoit notamment un encouragement à l'activité indépendante (180 $ par semaine), la création d'un centre de développement d'entreprise (semblable à celui que prévoyait l'ancien Programme d'aide à la création locale d'emplois) qui consentirait des prêts aux petites entreprises, des cours de formation en établissement, une aide au relogement et une caisse pour le financement de projets-pilotes.

Innovations. Il s'agit d'un fonds qui doit servir à stimuler la réalisation de nouvelles idées, de programmes-pilotes et d'expériences qui donneront lieu à la création d'emplois.

Outre ces programmes, les ministères fédéral et provinciaux chargés de l'emploi et du bien-être social collaborent à l'amélioration de la coordination des possibilités d'emploi des assistés sociaux. Les bénéficiaires de l'aide sociale se sont trop souvent vu refuser l'accès à des programmes d'emploi et de formation à cause des restrictions rigoureuses applicables à la rémunération et aux indemnités de formation que prévoit le Régime d'assistance publique du Canada. Les nouvelles initiatives fédérales-provinciales leur donneront accès aux programmes qui découlent de la Planification de l'emploi.

Création d'emplois : les meilleures intentions du monde

Depuis les années 1930, les gouvernements instaurent des programmes à la seule fin de créer des emplois[13]. Les camps de secours et les compagnies de travailleurs, par exemple, sont issus de la Crise. Vers le début des années 1950, la création d'emplois a repris dans le cadre du programme de travaux d'hiver financés par le gouvernement fédéral. La forte relance économique des années 1960 a raréfié la création directe d'emplois, mais de 1971 à 1979 on a consacré au total environ 1,9 milliard de dollars à des programmes fédéraux de création directe d'emplois. Ce montant ne comprend pas les sommes qui ont été affectées à des programmes de dégrèvements fiscaux et à d'autres mesures

«J'estime que la création d'emplois de courte durée est immorale. Cela revient à traiter les gens comme des objets. C'est comme si on imposait aux gens une navette entre des projets de création d'emplois, l'assurance-chômage, d'autres projets et encore l'assurance-chômage afin d'éviter l'assistance sociale. Cette approche manque à mon avis d'honnêteté, de dignité, de réalisme et de respect fondamental de l'être humain.» (Pastoral Institute of Northern Ontario, audiences de Sudbury)

chômage se sont accrues elles aussi. Bien qu'il soit possible de procéder à une évaluation interne des activités de création d'emplois, on ne peut pas rendre publics les résultats de cette évaluation. Ce sont là autant de bonnes idées qu'on laisse dans l'ombre. Par contre, aux États-Unis, des fonds sont réservés à la réalisation d'évaluations indépendantes de la plupart des projets de création d'emplois et à la publication des résultats de ces évaluations. Il faudrait adopter une ligne de conduite semblable au Canada.

«Les programmes de création directe d'emplois ont été coûteux, mal orientés et en grande partie inefficaces pour remédier aux problèmes des personnes défavorisées sur le marché du travail.» (David Berger, député de Laurier, audiences d'Ottawa)

Dès le milieu des années 1970, le Conseil économique du Canada a remarqué que la quasi-totalité des quelque 250 000 emplois de courte durée créés dans le cadre du Programme des initiatives locales avaient pris fin par la suite et que les participants, qui avaient été choisis parmi les clients difficiles à placer, ont recommencé à recevoir une aide financière du gouvernement, sous forme de prestations d'assurance-chômage, d'assistance sociale, d'indemnités de formation de la main-d'œuvre ou d'une combinaison de celles-ci[18]. Les programmes de création d'emplois n'ont fait qu'ajouter un intermédiaire dans le marché du travail temporaire; ils n'ont pas éliminé les obstacles à l'obtention d'emplois mieux rémunérés et exigeant plus de compétences.

«Les projets gouvernementaux de création d'emplois n'ont aucune valeur à long terme. Ils s'apparentent à des prestations prolongées d'assurance-chômage et à des programmes de travail partagé dans la mesure où ils n'offrent que des solutions temporaires au problème de chômage du Canada. De plus, ils sont extrêmement coûteux sur le plan monétaire et humain.» (Association des manufacturiers de machines et d'équipements du Canada, mémoire)

La création d'emplois de courte durée pose trois principaux problèmes : la nature des programmes, la coordination des efforts fédéraux, provinciaux et municipaux à l'échelle locale, et le financement par circonscription.

Les programmes de création d'emplois de courte durée varient nécessairement en fonction des changements dans l'ordre de priorité du gouvernement fédéral. Cela signifie qu'il est pratiquement impossible d'engager des fonds à long terme. Ce fait, jumelé à une mauvaise connaissance des conditions locales et à la difficulté de coordonner les projets qui relèvent de plus d'un ministère, nuit aux efforts. En dernier lieu, il y a l'idée répandue selon laquelle les projets de création d'emplois devraient être précisément des projets distincts, faciles à identifier et à but unique. Le promoteur qui propose quelque chose de plus complexe s'expose au rejet de sa demande.

«Il n'y a pratiquement ni coordination ni collaboration entre les programmes, que ce soit entre les gouvernements ou au sein de la même organisation. Toutefois, il existe bien quelques rapports très minces, imperceptibles même, par exemple entre la formation et l'instruction, le placement et l'assurance-chômage, l'assistance sociale et d'autres secteurs de responsabilité.» (Community Service Employment Cooperative of Regina, audiences de Regina)

Le deuxième obstacle au succès de ces programmes est le manque de coordination entre les gouvernements des différents paliers. Au fil des années, des programmes de création d'emplois de courte durée tels que le Programme des initiatives locales et le programme Canada au travail ont non seulement donné des emplois à certains participants défavorisés mais aussi fourni des services à la collectivité. Par exemple, plusieurs garderies ont été ouvertes dans le cadre du Programme des initiatives locales. Les programmes de courte durée ont répondu à une demande de services de garderie et, à l'épuisement des fonds, les gouvernements des autres paliers ont subi des pressions politiques en faveur du maintien de services au sujet desquels ils n'avaient jamais été consultés et qui, dans certains cas, allaient à l'encontre des normes ou des politiques locales établies. De là sont nés des problèmes et un ressentiment qui a nui aux négociations subséquentes entre le gouvernement fédéral et les provinces.

destinées à créer des emplois dans le secteur privé telles que les programmes de formation. Environ 250 000 années-personnes d'emploi ont été créées, à un coût moyen de 7 500 $ par année-personne. La majeure partie des fonds, soit environ 1,3 milliard de dollars, a servi, au cours de cette période, à créer des emplois de courte durée dans le cadre de programmes du genre de celui des travaux d'hiver. Environ 350 millions de dollars ont été affectés à des programmes de création d'emplois d'été pour les jeunes et seulement quelque 180 millions de dollars ont servi à réaliser des programmes comportant des objectifs à long-terme. En 1983-1984, 945 millions de dollars ont été dépensés au total. Les dépenses effectuées dans le cadre des programmes ont atteint un record en 1984-1985, année où elles ont été de l'ordre de 968 millions de dollars[14]. À lui seul le programme Canada au travail est intervenu pour près de 600 millions de dollars durant cette même année[15].

L'exécution de ces programmes de création d'emplois a été confiée à divers ministères, mais elle a incombé ces dernières années à la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les programmes de création d'emplois ont connu des structures diverses et leur ampleur a varié. On s'en est servi pour essayer de régler une multitude de problèmes particuliers. Ils ont toujours été considérés comme des réponses temporaires à des poussées de chômage, et les fonds ont sans cesse été réaffectés à la création directe d'emplois même si l'on reconnaissait de plus en plus que les programmes étaient peu fructueux. Les titres et les objectifs des programmes n'ont cessé de changer à mesure que le personnel d'Ottawa et des régions s'efforçait de répondre aux besoins des chômeurs canadiens. Les programmes les plus importants ont été le Programme des initiatives locales et Canada au travail. Ces deux programmes ont été incorporés à la Planification de l'emploi (voir l'encadré).

«La création directe d'emplois ne peut avoir de valeur à long terme que si les emplois créés sont de longue durée et sont convenablement rémunérés. Ces programmes permettent à des groupes du milieu d'engager des gens pour des activités constructives et utiles à la société. La création d'emplois fournit à ces gens un moyen de subsistance qui leur permet d'acheter des biens et des services et préserve leur dignité, car ils savent qu'ils utilisent leurs talents pour fournir des services que la collectivité estime nécessaires.» (Saskatchewan Association on Human Rights, mémoire)

Jusqu'à tout dernièrement, les projets de création d'emplois ont servi principalement à contrebalancer les taux de chômage élevés et les difficultés économiques observées dans différentes régions. Terre-Neuve, par exemple, a fait de plus en plus appel aux projets fédéraux de création d'emplois pour fournir des revenus. Bien souvent, les sommes consacrées au cours d'une année à la création d'emplois dans cette province ont été presque aussi élevées que la contribution fédérale à l'aide sociale en vertu du Régime d'assistance publique du Canada[16].

«Ce qui nous frappe c'est le nombre de fonds consacrés à la création d'emplois. Le Régime d'assurance-chômage prévoit des fonds à cette fin, de même que le MEIR, la province et le ministère des Pêches. Tous ces fonds sont utilisés de différentes façons pour en arriver à différentes choses. On se demande vraiment si tout ce qui est entrepris est bien efficace.» (Fredericton Anti-Poverty Organization, audiences de Fredericton)

De plus, les dépenses de création d'emplois ont subi une hausse marquée sans qu'il y ait eu une augmentation correspondante du nombre d'emplois créés. L'augmentation des dépenses n'a pas amélioré l'employabilité des participants, comme le fait clairement ressortir une évaluation du programme Canada au travail[17]. On n'a décelé aucun effet appréciable sur l'employabilité éventuelle des participants, bien qu'à court terme, le programme ait comporté certains avantages. À long terme, par exemple, Canada au travail n'a eu aucune répercussion notable ni sur les taux de salaire ni sur les revenus des participants. En outre, même si les emplois ont augmenté à la longue, les périodes de

«Les statistiques montrent que le programme ne crée pas véritablement d'emplois; les emplois disparaissent habituellement lorsqu'il n'y a plus de fonds.» (Association des enseignants de l'Alberta, audiences d'Edmonton)

Au cours des audiences publiques, l'affectation des fonds de création d'emplois a été qualifiée à bien des reprises de «trop politique». Dans le cadre du programme Canada au travail, par exemple, les fonds ont été affectés par circonscription selon le taux de chômage local. Plus le taux de chômage était élevé, plus le montant affecté aux programmes de création d'emplois était important. Les comités consultatifs locaux ont établi l'ordre de priorité de la répartition des fonds à l'intérieur des circonscriptions et les députés intéressés ont vu à l'approbation définitive des projets dans les différentes collectivités. Les députés ont subi des pressions considérables de la part de bon nombre de leurs commettants et de bien des groupes, ce qui a souvent eu pour résultat qu'un grand nombre de projets à financement restreint ont été approuvés et que la collectivité a été incapable d'en réaliser un seul qui soit valable. La mairie a reçu sa septième couche de peinture en dix ans, mais la collectivité n'avait pas les moyens de payer les frais de son exploitation. Puisque les programmes de création d'emplois sont financés par le gouvernement fédéral, les pressions exercées sur les députés augmentent s'il n'y a pas d'autre solution et varient en fonction de la fluctuation de l'activité économique du Canada. Dans les régions connaissant de constantes difficultés économiques et où un taux de chômage demeure démesurément élevé, il est normal qu'il s'y exerce de fortes pressions en vue de la réalisation de programmes durables de création d'emplois.

«Je voudrais tout simplement dire qu'en 1982, lorsque le gouvernement canadien proposa pour la première fois ce programme de création d'emplois temporaires pour les prestataires de l'assurance-chômage, je pensais que cela ne marcherait pas et que ces personnes ne retourneraient pas au travail pour 100 $ de plus par semaine. J'ai eu tort. Je crois en particulier que les plus jeunes prestataires veulent acquérir l'expérience du travail. Il n'existe pas pour eux de moyen systématique d'acquérir de l'expérience, et cela s'est avéré extrêmement bénéfique pour eux.» (British Columbia Forest Products Ltd., audiences de Vancouver)

En s'efforçant d'atteindre l'objectif de mise en valeur des ressources humaines, on a mis en œuvre des programmes de formation en cours d'emploi et d'expérience pratique du travail à l'intention des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi, des personnes qui arrivent sur le marché du travail ou qui y reviennent après une absence de plusieurs années. On associe improprement ces programmes à la création d'emplois de courte durée; ils devraient faire partie intégrante de la stratégie du Canada en matière d'emploi. Toutefois, les participants ne devraient pas s'éterniser dans ces programmes. Une fois écoulée une période appropriée de formation professionnelle et de perfectionnement, les participants seraient censés trouver des emplois dans le secteur public ou privé. Il pourrait s'agir d'emplois créés grâce au développement économique des collectivités. La Planification de l'emploi répartit ces cas spéciaux entre deux programmes, soit ceux de l'intégration professionnelle et du développement de l'emploi. Il ne convient pas que la réalisation de ces programmes dépende exclusivement du secteur privé. La mise en valeur des ressources humaines serait beaucoup plus efficace si les fonds qui y sont consacrés étaient versés principalement à des organismes communautaires sans but lucratif qui créent des entreprises afin de donner aux participants une formation et une expérience pratique. Puisque les possibilités de formation et d'emploi devront toujours être subventionnées, ce sont les organismes à buts non lucratifs qui sont les plus susceptibles de bénéficier de ce genre d'activité de développement. Les entreprises privées, vu leurs impératifs, peuvent trouver difficile d'offrir une formation poussée aux personnes défavorisées, à moins qu'on ne passe avec ces entreprises des contrats à cet effet.

«Nous avons essayé d'inciter les jeunes à considérer la création d'emplois dans son véritable sens, c'est-à-dire comme autre chose qu'un simple moyen d'avoir du travail pendant 20 semaines, histoire de faire quelque chose, après quoi on peut de nouveau recevoir des prestations d'assurance-chômage. Nous encourageons les jeunes à exploiter une idée qu'ils pourraient matérialiser avec de l'aide. En raison de leur manque d'expérience, les jeunes hésitent à s'engager dans cette voie. Mais nous envisageons certaines de ces possibilités.» (Metro Action Committee for Employment, audiences de Halifax)

«Je pense qu'il est également important de comprendre que parfois ces programmes de création d'emplois de courte durée débouchent sur des emplois permanents. Je crois que cela met bien en évidence quelque chose de très puissant parmi la population de cette province : le désir de travailler. On peut cependant perdre ce désir si on est sans travail pendant longtemps». (Gouvernement du Nouveau-Brunswick, audiences de Fredericton)

Certaines stratégies de création directe d'emplois visaient à créer des emplois permanents. Le Programme d'aide à la création locale d'emplois était destiné à aider les chômeurs de longue date à lancer leurs propres entreprises en leur assurant un financement pendant les trois premières années, après quoi les entreprises devaient être autosuffisantes. Les fonds ont été versés à des organismes communautaires établis spécialement pour les aider à régler des problèmes économiques locaux, pour financer des entreprises communautaires, pour offrir une aide technique et des fonds de démarrage aux petites entreprises et pour aider à la réalisation de projets locaux d'infrastructure. Le programme différait de façon marquée des programmes visant à contrer le chômage cyclique, tels que le Programme des initiatives locales et le programme Canada au travail, car il prévoyait l'affectation de fonds fédéraux pendant plusieurs années. Le Groupe de travail Nielsen a recommandé, après avoir étudié les programmes de création d'emplois et de formation ainsi que les services d'emploi, que le Programme d'aide à la création locale d'emplois passe au ministère de l'Expansion industrielle régionale et soit traité en tant qu'élément des programmes découlant de la politique industrielle[19]. Nous désirons exprimer certaines réserves au sujet de cette proposition. Les programmes en question, qui sont axés sur les collectivités, diffèrent beaucoup de ceux qui sont destinés au secteur privé.

«Le programme de création d'emplois de l'assurance-chômage a sans aucun doute eu beaucoup de succès dans les diverses régions forestières du Canada. Ce programme est véritablement un excellent moyen de trouver des solutions efficaces au problème du chômage dans le secteur forestier. En fait, ce programme a dépassé de 50 % ses objectifs en matière d'emplois de courte durée. En outre, il a permis de créer des emplois pour des bénéficiaires de l'assurance-chômage, de stabiliser la main-d'œuvre dans les collectivités où le chômage était très élevé et d'entreprendre des activités utiles qui, à long terme, comporteront d'autres avantages durables pour le Canada. Parmi ces avantages pour les travailleurs sans emploi, citons une expérience incomparable dans le domaine forestier, le maintien ou l'amélioration des compétences, le fait de toucher un revenu et le sentiment d'avoir réalisé quelque chose.» (Service canadien des forêts, mémoire)

La politique industrielle doit avoir pour but de rendre l'industrie canadienne aussi forte qu'elle peut l'être, c'est-à-dire de lui permettre de produire, dans des conditions concurrentielles, le maximum de biens, de services et, partant, de richesses pour le Canada. L'établissement d'une solide position commerciale à l'échelle internationale permettra de poser les assises économiques de la croissance de l'emploi dans des domaines tels que l'entreprise locale, l'éducation, les services sociaux et les services de santé. Toutefois, l'investissement dans le développement économique communautaire est une solution de rechange prometteuse aux programmes classiques. Puisque le développement économique communautaire porte à la fois sur le développement économique et l'expansion des entreprises ainsi que sur les services sociaux et publics, il exige une orientation différente de la part de l'administration fédérale; il faut accorder aux collectivités plus d'attention que ne le prévoit l'actuel programme du ministère de l'Expansion industrielle régionale, et mettre davantage l'accent sur les emplois de longue durée et les entreprises que ne le prévoient les programmes de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Incidences des programmes de création d'emplois et du Régime d'assurance-chômage sur le marché du travail

Au fil des audiences publiques, les participants ont exprimé de vifs reproches au sujet des projets de création d'emplois comme ceux qui consistent à ramasser les ordures en bordure des routes. Toutefois, les participants se sont dits favorables aux emplois qui ont une valeur à long terme pour la collectivité, par exemple les emplois créés grâce à des projets de sylviculture.

Les programmes de création d'emplois sont prévus pour les régions où le taux de chômage chronique est élevé. Comme l'a signalé la Commission Macdonald, une proportion démesurée du chômage est causée par les industries saisonnières du Canada, qui sont souvent concentrées dans des régions économiquement défavorisées, ainsi que par «les travailleurs n'ayant aucune stabilité dans leur intégration à la main-d'œuvre, quelles que soient les industries et les régions». C'est pourquoi «pour bien des travailleurs canadiens les problèmes de sécurité du revenu sont [. . .] intimement liés à l'aspect saisonnier de l'activité économique[20]».

La Commission Macdonald cite les résultats d'une étude sur l'effet des dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* à Terre-Neuve et en Alberta, selon laquelle si «la générosité du régime dans les régions à fort taux de chômage était étendue à l'ensemble du Canada, le chômage et les emplois de courte durée augmenteraient considérablement». La Commission Macdonald a fait remarquer que «les principales différences entre les régions tiennent au fait que dans celles où les taux de chômage sont élevés, les travailleurs connaissent un grand nombre de courtes périodes de chômage, alors que dans les autres régions, les arrêts de travail sont généralement plus longs mais moins nombreux.» La Commission Macdonald en a donc conclu que le Régime d'assurance-chômage «encourage la concentration d'emplois instables et de courte durée dans les régions à fort taux de chômage et à grande concentration d'industries saisonnières[21]».

Le fait que les chômeurs peuvent toucher des prestations d'assurance-chômage pendant une période pouvant aller jusqu'à 42 semaines (pourvu qu'ils aient travaillé pendant dix semaines) rend les projets de création d'emplois de courte durée attrayants pour les particuliers et pour l'économie locale. De plus, ce fait peut retarder la migration des régions à taux de chômage élevé vers des régions où des emplois sont

«Je prends la parole ici au nom de la population autochtone. L'assurance-chômage, comme le bien-être social et la création d'emplois, et dans un certain sens Canada au travail, selon des clients avec qui je traite, a créé une certaine dépendance. On me dit : "Je vais me trouver un travail pendant 10 ou 20 semaines, ou pendant suffisamment de temps pour avoir droit à l'assurance-chômage". Je pense qu'un grand nombre de personnes ont cette mentalité et qu'elles pensent continuellement de la sorte.» (New Brunswick Association of Metis and Non-Status Indians, audiences de Bathurst)

disponibles. Les départs des régions à taux de chômage élevé ont diminué depuis 1971. Bien que d'autres facteurs aient pu contribuer à ce fléchissement, celui-ci a tout de même coïncidé avec l'établissement des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, ce qui nous porte à croire que la disponibilité de ces prestations a eu un rôle à jouer dans ce phénomène.[22]

En outre, au cours des dix à quinze dernières années, le programme Canada au travail a rendu ses participants admissibles à des prestations d'assurance-chômage, faisant simplement passer les travailleurs d'un programme à l'autre. Le fait que des prestations puissent être tirées pendant une longue période malgré une courte période d'emploi peut donner lieu à un cycle de dépendance. L'interaction entre les programmes de création d'emplois et le Régime d'assurance-chômage peut entraver l'adaptation aux changements que subit le marché du travail. Cette question est traitée de façon plus poussée au chapitre 4.

Recommandation

5 Que l'on élimine les programmes de création d'emplois de courte durée et que les fonds qui y sont présentement consacrés soient réaffectés aux programmes de création d'emplois de longue durée. Ces programmes devraient :

— s'axer sur la création d'emplois ayant une valeur à long terme pour les participants et les collectivités plutôt que d'emplois de courte durée;

— éliminer la répartition des fonds par circonscription;

— réserver une partie des fonds de ces programmes à des évaluations par des spécialistes indépendants afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Les résultats des évaluations devraient être rendus publics.

Rôle de l'assurance-chômage dans la création d'emplois : Projets réalisés en vertu de l'article 38

«Il y a eu beaucoup de projets découlant de l'article 38 ici même à Hamilton. Nous en sommes arrivés à la conclusion que les projets ne fonctionnent pas et ne peuvent pas fonctionner dans notre industrie, et qu'ils imposent toutes sortes d'injustices aux travailleurs. Nous avons été obligés la plupart du temps de travailler dans le cadre du programme parce que le projet pour lequel l'entrepreneur avait soumissionné était visé par le programme.» (Hamilton Building and Construction Trades Council, audiences de Hamilton)

En vertu de l'article 38 de la *Loi sur l'assurance-chômage,* la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada peut verser des prestations d'assurance-chômage aux participants à des projets approuvés de création d'emplois pendant la durée de ceux-ci et pendant une période supplémentaire pouvant durer jusqu'à six semaines. L'employeur du secteur privé qui est chargé du projet peut combler la différence entre les prestations et la rémunération courante associée au genre de travail accompli. Les prestataires de l'assurance-chômage ne sont pas obligés d'accepter du travail dans le cadre de ces projets et ne deviennent pas inadmissibles s'ils refusent d'y participer. Le travail accompli dans le cadre d'un projet réalisé en vertu de l'article 38 n'est pas considéré comme de l'emploi assurable. L'article 38 est destiné à allonger la période des prestations et à fournir un revenu supplémentaire.

Les projets réalisés en vertu de l'article 38 n'interviennent que pour une faible proportion des fonds de création d'emplois; seulement 60 millions de dollars leur ont été consacrés en 1984-1985. Les prestations de prolongation destinées aux participants à ces projets sont puisées dans les recettes générales du gouvernement. Un certain nombre de projets très valables financés en vertu de l'article 38 créent des emplois utiles à l'intention des chômeurs qui ont les compétences nécessaires, mais ils posent tout de même des problèmes. Les divers règlements, règles et exigences de présentation de rapports qui régissent les projets réalisés en vertu de l'article 38 peuvent nécessiter la création d'un groupe de gestion pour aider à la présentation de demandes et à l'administration des fonds. Le financement de courte durée ne permet qu'une planification à court terme. Des dates limites arbitraires sont fixées pour l'achèvement de la réalisation des projets, et les heures supplémentaires ne sont pas permises. Le personnel doit être remplacé une fois qu'il cesse de toucher des fonds en vertu de l'article 38, et il faut former de nouveaux employés. Enfin, nombreux sont ceux qui considèrent le programme comme un programme de subventions salariales dont l'employeur profite pour embaucher des travailleurs subventionnés au lieu de suivre les taux de rémunération courants. Les problèmes auxquels le prestataire doit faire face sont illustrés dans le profil qui se trouve à la fin du présent chapitre.

Le problème le plus important que pose l'article 38 est que l'utilisation des fonds de l'assurance-chômage aux fins de la création d'emplois s'insère mal dans un régime d'assurance, peu importe la valeur ou les résultats des projets. Ceux-ci devraient être financés directement par le gouvernement fédéral et rendus accessibles à tous les citoyens plutôt qu'aux prestataires de l'assurance-chômage, mais non par l'intermédiaire du Régime d'assurance-chômage. Une telle réorganisation permettrait non seulement de protéger l'intégrité du régime, mais aussi de mettre les fonds à la disposition d'un groupe de chômeurs plus vaste. Dans bien des cas, les prestataires qui ont épuisé leurs prestations peuvent avoir plus besoin d'aide que ceux qui en reçoivent encore.

Bien que certains projets valables soient financés en vertu de l'article 38, l'examen des arguments présentés en faveur ou à l'encontre des projets porte à croire que les fonds de création d'emplois ne devraient pas être affectés par l'entremise de l'assurance-chômage.

«Le Syndicat national de la Fonction publique provinciale n'accepte pas que l'on se serve des projets de création d'emplois de l'assurance-chômage pour masquer l'élimination progressive de précieux services publics, entraînant ainsi la perte d'emplois pour nos membres.» (Syndicat national de la Fonction publique provinciale, mémoire)

«Ces programmes ont servi à donner du travail à un coût inférieur au détriment des ouvriers qualifiés de la construction auxquels on ne fait pas appel comme on devrait normalement le faire pour effectuer le travail. On s'en est servi simplement comme bouche-trou pour donner l'impression qu'on donnait du travail à beaucoup de personnes, alors qu'en fait on donnait du travail à un tarif inférieur et on subventionnait les travailleurs qui, de toute façon auraient fait ce travail.» (Essex and Kent Counties Building and Construction Trades Council, audiences de Windsor)

«À notre avis, le meilleur moyen d'utiliser les fonds de l'assurance-chômage est de maximiser les possibilités pour une personne d'obtenir un emploi permanent, et les emplois créés en vertu de l'article 38 ne respectent pas cet objectif.» (Association des banquiers canadiens, audiences de Toronto)

Recommandation

6 Que l'on abroge l'article 38 (Création d'emplois) de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

«On ne devrait plus se servir du Régime d'assurance-chômage comme moyen de régler les problèmes d'adaptation au marché du travail. Il faudrait donc élaborer des programmes gouvernementaux distincts, par exemple pour la création et la conservation d'emplois, la formation et le recyclage, la mobilité et le travail partagé. Le gouvernement devrait sans plus attendre se pencher sur un programme de création d'emplois de grande envergure pour essayer de réduire toutes les formes de chômage, et cesser de modifier le Régime d'assurance-chômage pour réduire artificiellement le chômage.» (Vancouver and District Labour Council, audiences de Vancouver)

Conclusion

Les participants aux audiences publiques ont souvent déclaré que ce sont d'emplois dont ils ont besoin, non de prestations d'assurance-chômage. On ne peut certainement pas tracer un plan satisfaisant de l'assurance-chômage ou de tout autre programme social sans tenir compte du fait qu'en règle générale les Canadiens désirent du travail.

L'objectif du plein emploi est-il raisonnable? Peut-il faire l'objet d'une politique opérationnelle? Les principales questions qui font l'objet de débats actuellement comprennent l'incidence des politiques fiscale et monétaire sur les investissements, la productivité et l'emploi, l'interdépendance entre l'économie canadienne et celle des pays étrangers, les rapports entre l'inflation et le chômage, et l'influence des attentes au sujet de la rémunération et des prix. Le débat pose un problème parce qu'il a tendance à devenir théorique et à être axé sur la détermination du taux de chômage mesuré le plus acceptable, plutôt que sur les moyens pratiques de réduire le taux de chômage actuel. Une réduction de quelques points du taux de chômage aurait un effet positif important.

La croissance économique engendre la création d'emplois. L'objectif du plein emploi est un sujet implicite du débat au sujet de la croissance de l'emploi et de la création d'emplois, mais cet objectif n'est pas de réduire le taux de chômage d'un certain pourcentage. Il faut plutôt essayer de régler les problèmes globaux qui découlent du déséquilibre actuel entre l'offre et la demande sur le marché du travail canadien.

Dans ce chapitre, nous avons traité des perspectives de croissance de l'emploi. Le Canada doit prendre des mesures immédiates pour poser les assises du plein emploi. Ces mesures comprennent la planification de l'expansion économique et une saine gestion macro-économique. De plus, il faut adopter de nouvelles lignes de conduite telles que l'augmentation de la participation des travailleurs aux bénéfices. Cela exigera d'importants changements dans l'ordre de priorité, les attitudes et les hypothèses relatives au régime.

En même temps que l'on prendra des mesures pour favoriser l'expansion économique, il faudra adopter une stratégie de développement économique des collectivités afin que les habitants de celles-ci prennent en main leur propre avenir. On ne peut mieux répondre aux besoins des collectivités et des particuliers qu'à l'échelle locale, et dans les collectivités où les Canadiens ont décidé d'assurer leur avenir,

d'heureuses initiatives ont vu le jour. Il faut appuyer et encourager ces gens, et l'aide gouvernementale devrait être conçue de façon à ne pas nuire à leurs initiatives.

Depuis des années, le gouvernement fédéral s'est efforcé, avec les meilleures intentions qui soient, de réduire le chômage et d'aider les particuliers et les collectivités à créer des emplois de courte durée dans le cadre de projets et de programmes de création d'emplois coordonnés par Ottawa. Cela n'a produit aucun effet à long terme, si ce n'est un effet de dépendance. Tous les efforts de création directe d'emplois de courte durée doivent être abandonnés et remplacés par une stratégie de développement économique de l'emploi et des collectivités. Le Régime d'assurance-chômage n'est pas un instrument approprié d'exécution des politiques de création d'emplois. Tous les chômeurs, et non seulement ceux qui ont droit à des prestations d'assurance-chômage, devraient avoir accès aux programmes de création d'emplois. De plus, l'intégration de la création d'emplois au Régime d'assurance-chômage, même si elle est financée à l'aide des recettes générales, suscite chez le public des attitudes négatives.

La stratégie de développement de l'emploi proposée dans ce chapitre diffère beaucoup des stratégies antérieures. Nous avons été mal inspirés en accordant plus de valeur à la création d'emplois qu'à toute autre considération. À l'avenir, les fonds consacrés au développement économique régional et industriel devraient être canalisés vers le perfectionnement des entrepreneurs et la promotion d'entreprises compétitives. À long terme, cette formule permettra de créer des emplois plus durables.

«Certains programmes de création d'emplois couvrent jusqu'à 85 % des salaires. Pourquoi voulez-vous que des employeurs versent un salaire complet lorsqu'ils peuvent embaucher un travailleur et ne lui verser que 15 % de son salaire? Nous avons vu un grand nombre de nos travailleurs sans emploi se prévaloir de ces projets de création d'emplois. La majorité d'entre eux se retrouvent toujours au point de départ, c'est-à-dire sans travail.» (Kingston Unemployment Help Centre, audiences de Kingston)

Notes

1 Grady Economics & Associates Ltée, «Full Employment», étude préparée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).

2 Organisation de coopération et de développement économiques, *OCDE*, Perspectives de l'emploi, septembre 1985, Paris, OCDE, 1985, p. 135.

3 *Ibid.*

4 Grady Economics & Associates Ltée, «Full Employment», *op. cit.*

5 Monica Townson, «The Segmentation of Labour Markets», étude préparée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).

6 M.L. Weitzman, «Profit Sharing as an Antidote for Canadian Unemployment», étude préparée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).

7 *Ibid.*

8 Canada, ministère de l'Expansion industrielle régionale, *Rapport annuel du Programme de développement industriel et régional, 1984–1985*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, tableaux 4 et 9.

9 Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), *Services et subventions aux entreprises*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 126.

10 Nombre de collectivités doivent restaurer ou remplacer leurs infrastructures. Il s'agit là d'un travail qui exige une main-d'œuvre nombreuse et peut créer plusieurs emplois fort utiles. La Fédération canadienne des municipalités signalait dans une récente étude qu'un investissement de 12 milliards de dollars réparti sur cinq ans permettrait de créer entre 45 000 et 60 000 emplois par année. (*L'infrastructure municipale au Canada*, Ottawa, la Fédération, 1985)

11 David P. Ross, «Report on the Feasibility of a Project to Develop an Active Inventory of Local Economic Initiatives in Canada», Ottawa, Le Conseil canadien de développement social, 1986.

12 Lionel Orkikow, «Municipal Government in Job Creation : The Case of Winnipeg», document présenté lors du symposium sur la politique de plein emploi tenu à Ottawa le 29 novembre 1985; Matthew Kiernan, «Coordination for the City Core», *Policy Options 6*, septembre 1985, p. 23–25.

13 Conseil économique du Canada, *Pénuries et carences : travailleurs qualifiés et emplois durant les années 1980*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982, p. 3.

14 Données fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

15 Canada, ministère de l'Emploi et de l'Immigration, *Rapport annuel 1984–1985*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 30.

16 David P. Ross, *Report on the Income Security System in Newfoundland*, étude préparée pour le compte de la Royal Commission on Employment and Unemployment, St. John's, Imprimeur de la Reine, 1986.

17 Abt Associates of Canada, *Evaluation of Three Job Creation Programs, Volume 6, Final Report*, Ottawa, ministère de l'Emploi et de l'Immigration, Direction de l'évaluation des programmes, 1983.

18 Conseil économique du Canada, *Des travailleurs et des emplois : une étude du marché du travail au Canada*, Ottawa, Information Canada, 1976, p. 18.

19 Canada, Groupe de travail Nielsen, *Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 77.

20 Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), *Rapport*, vol. 2, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 668.

21 *Ibid.*, p. 668–669.

22 *Ibid.*, p. 671.

Serge Martineau, spécialiste en communication, Montréal

Monsieur Martineau expose ici l'inutilité des programmes de création d'emplois et les injustices qu'entraînent les subventions salariales.

Ce que je reproche à Emploi et Immigration Canada, c'est entre autres de m'avoir procuré un travail qui n'était pas adéquatement rémunéré. Payé 210 $ par semaine, je recevais 71 $ de moins que d'autres employés remplissant les mêmes tâches. Pourquoi? Tout simplement parce que les autres étaient des pigistes embauchés directement par l'employeur, alors que j'avais été temporairement engagé par l'intermédiaire du programme Projet Relais, parrainé par Emploi et Immigration Canada.

Ce programme a d'ailleurs servi à l'employeur à baisser les salaires : un autre bénéficiaire du Projet Relais était un ancien employé temporaire qui n'a pu faire renouveler son contrat que par le biais du Projet Relais, subissant ainsi une diminution hebdomadaire de salaire de 71 $.

N'est-ce pas mieux de gagner 210 $ par semaine plutôt que d'être sur l'assurance-chômage? Théoriquement oui. Mais quand les prestations s'élèvent à 218 $ par semaine, il n'est pas très stimulant d'aller travailler à un salaire de 210 $. En fait, il s'agit d'une perte supérieure à 8 $, car il y a plus de déductions imposées sur un salaire que sur des prestations d'assurance-chômage. À cela s'ajoute l'argent dépensé pour travailler : vêtements, transport, nourriture.

Un jour, le Centre d'emploi pour cadres et professionnels, aussi surprenant que cela puisse paraître, m'a mis sur la piste du Projet Relais et d'un emploi de manœuvre, assistant-technicien en électro-technique. De réalisateur, donc de superviseur de techniciens, je devenais leur homme à tout faire.

J'ai malgré tout accepté cet emploi, pensant que je pourrais me tailler une place dans l'entreprise. Il y aurait eu un poste d'ouvert que cela n'aurait servi à rien, car selon les termes mêmes du directeur du personnel, la boîte «ne recrute à peu près pas à l'extérieur lorsqu'un poste devient vacant». Mon expérience du programme Projet Relais ne comptait pas. Après six mois, l'emploi a pris fin. J'ai ensuite suivi des cours et œuvré au sein d'une radio communautaire avant de dénicher différents petits emplois.

L'avenir? Éligible aux prêts et bourses, je compte étudier en informatique de gestion. Je vais m'asseoir sur un banc d'école. . .

En ce qui concerne Emploi et Immigration Canada, je voudrais simplement que ce soit mieux administré, que soient mieux harmonisés les programmes de création d'emplois et ceux de l'assurance-chômage. Il ne faudrait plus – et ce fut mon cas – que soit réduit le revenu de ceux qui abandonnent les prestations pour retourner travailler!

Ce qui m'a conduit dans cette situation, c'est la chance, ou la malchance, d'avoir trouvé un emploi après l'obtention de mon baccalauréat en communication, spécialité audio-visuelle. J'avais un contrat d'un an comme réalisateur-radio. Malheureusement, après six mois, des restrictions budgétaires ont fait tourner court cette expérience.

J'ai donc abouti sur l'assurance-chômage. Au début j'étais encore dans l'euphorie d'avoir, malgré tout, réussi à trouver un emploi après mes études. Bref, je pensais que je pourrais rapidement en trouver un autre. J'ai perdu mes illusions lorsque j'ai cherché à obtenir des subventions auprès d'organismes culturels publics pour réaliser des émissions avec mon propre matériel radio. Pour moi, l'assurance-chômage représentait quelque chose de temporaire, une étape avant de trouver un autre emploi en communication. Progressivement, je suis devenu moins optimiste et j'ai appris à considérer qu'il serait peut-être difficile d'exercer mon métier de réalisateur.

Belinda McLean, Nouvelle-Écosse

Ce témoignage exprime l'anxiété ressentie par ceux qui ne trouvent pas d'emploi stable. Madame McLean est une de ces personnes qui risquent fort d'être en chômage pendant presque toute leur vie.

J'avais 17 ans quand mon fils est né. Comme je ne pouvais pas demander l'aide sociale avant 19 ans, nous avons habité chez ma mère jusqu'à ce que je termine le secondaire. Actuellement, j'ai 20 ans et j'habite un appartement de trois pièces dans un immeuble où logent également un grand nombre d'autres mères célibataires qui vivent du bien-être.

J'aimerais ne plus avoir besoin de l'aide sociale. C'est terrible. Nous avons toutes peur de poser la moindre question, car dès que quelqu'un ouvre la bouche, on lui coupe les paiements. Personne ne vous croit. Si on vous soupçonne d'avoir un homme, vous pouvez dire adieu aux prestations.

Je n'ai jamais reçu de l'assurance-chômage parce que chaque fois que je trouve un emploi, il ne dure pas assez pour que j'y aie droit.

La dernière fois que j'ai travaillé, c'était lorsque j'ai participé au programme du «Y». Ils ont été vraiment bien. Ils m'ont placée à l'hôpital pendant quelques semaines. J'étais très heureuse parce que, si c'est possible un jour, j'aimerais vraiment retourner à l'université et devenir infirmière. . . Mais ensuite c'est devenu un problème parce qu'on me payait sur ce programme et quelqu'un a téléphoné à l'aide sociale pour dire que je travaillais. Ils ont immédiatement arrêté les chèques et, lorsque le programme a pris fin, je n'ai eu aucun revenu pendant un mois jusqu'à ce que l'aide sociale recommence. Maintenant, je dois les rembourser et ils déduisent 20 $ de chacun de mes chèques.

J'ai vraiment eu peur lorsque c'est arrivé, parce que je ne savais pas comment j'allais nourrir mon enfant et payer mon loyer. Mes amis m'ont prêté chacun un peu d'argent.

Le programme du «Y» m'a fait comprendre que je pouvais faire quelque chose. . . Mais ce n'est pas facile. Je demande à mes amis de garder les annonces pour moi, car je ne peux pas me payer le journal tous les jours. Je suis déterminée à ne pas rester sur l'aide sociale toute ma vie. . . Je ne veux pas d'une vie comme celle-là pour mon fils.

Chapitre 4

La nécessité d'un revenu assuré

Introduction

L'assurance-chômage occupe une place unique dans l'aide accordée par l'État, à la frontière de la politique économique et de la politique sociale. Dans le présent chapitre, nous examinons la relation qui existe entre l'assurance-chômage et les autres programmes de sécurité du revenu, et nous analysons les points forts et les points faibles du régime canadien de sécurité du revenu. Cet exercice permet de dégager une image plus claire du rôle de l'assurance-chômage. En cours de route, nous nous interrogeons sur le montant et la nature de la protection du revenu que le Régime d'assurance-chômage devrait offrir aux travailleurs ainsi que du lien qui existe entre ce régime et les autres éléments du Régime de sécurité du revenu.

Dans le présent chapitre, nous répondons notamment aux questions suivantes :

— De combien d'argent un chômeur a-t-il besoin?
— Quelle proportion du revenu un régime d'assurance devrait-il remplacer?
— La protection fournie par l'assurance-chômage convient-elle aux travailleurs qui gagnent le salaire minimum?
— L'assurance-chômage devrait-elle compléter le revenu des travailleurs ayant un emploi saisonnier ou de courte durée?
— Quel est ou quel devrait être le rapport entre l'assurance-chômage et les programmes d'assurance sociale?
— Quel rôle devrait jouer l'assurance-chômage dans notre système de sécurité du revenu?

Ce chapitre débute par une description du système actuel de sécurité du revenu, du rôle complexe que joue le Régime d'assurance-chômage dans la redistribution du revenu et des problèmes qui en découlent. Ce premier pas nous amène tout naturellement à discuter ensuite la nécessité de disposer d'un régime de supplément du revenu.

Le régime de sécurité du revenu

Les divers programmes de sécurité du revenu au Canada peuvent être classés en trois catégories ou volets. Le premier volet comprend les *programmes de soutien du revenu* (tels que le bien-être social et le Supplément du revenu garanti), le deuxième volet, les *programmes de supplément du revenu* (tels que la Sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et certains programmes provinciaux), et le troisième volet, les *programmes d'assurance sociale* (tels que l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada, le Régime des rentes du Québec ainsi que le Régime

d'indemnisation des victimes d'accidents du travail). Quoique l'assurance-chômage figure dans le troisième volet, nous montrons plus loin dans ce chapitre que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, qui font partie de l'assurance-chômage, représentent une forme de supplément du revenu.

Au Canada, les programmes créés à l'intention des personnes âgées sont un exemple de cette structure à trois volets de la sécurité du revenu. Le Supplément du revenu garanti, qui offre, suivant une évaluation de l'état des revenus, des prestations aux personnes âgées dont les ressources sont insuffisantes, en constitue le premier volet (soutien du revenu). Le deuxième volet (supplément du revenu) comprend la Sécurité de la vieillesse qui verse, en fonction de l'âge, des prestations imposables. Quant au troisième volet (assurance sociale), il s'agit du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec qui dispensent des prestations de retraite correspondant aux cotisations passées. En outre, le régime fiscal prévoit, pour les personnes âgées, une exemption fondée sur l'âge.

En 1986-1987, les dépenses directes occasionnées par les programmes et les avantages fiscaux offerts à titre de sécurité du revenu coûteront quelque 58 milliards de dollars au trésor fédéral. Les tableaux 4.1 et 4.2 présentent les dépenses directes selon les trois catégories de sécurité du revenu ainsi que la valeur des dégrèvements fiscaux qui s'y rattachent.

Tableau 4.1
Dépenses du gouvernement fédéral et des provinces au titre de la sécurité du revenu, en 1986-1987

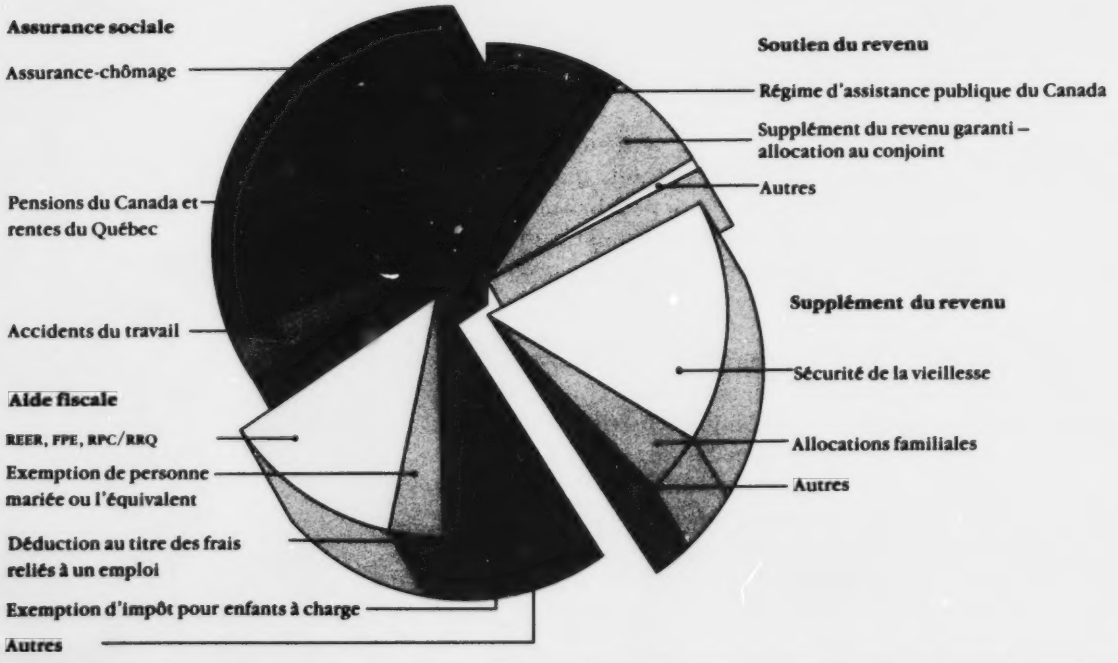


Tableau 4.2

Dépenses du gouvernement fédéral et des provinces au titre de la sécurité du revenu, en 1986-1987

	Catégorie	Objectif	Principes	Programme	Dépenses fédérales et provinciales (en millions de dollars)	Pourcentage du total
Volet 1	Soutien du revenu (aide sociale)	Aide financière : Empêcher les privations injustifiées	Prestations versées après justification des besoins ou des revenus, financées à partir des recettes générales (fédérales et provinciales) et destinées à aider les familles	Régime d'assistance publique du Canada	5 400	9,3 %
				Supplément du revenu garanti – allocation au conjoint	4 200	7,2 %
				Allocation d'anciens combattants	400	0,7 %
				Assistance sociale pour les Indiens des réserves	100	0,2 %
					10 100	17,3 %
Volet 2	Supplément du revenu	Supplément du revenu : Suppléer à un revenu insuffisant ou aider des catégories particulières de citoyens (personnes âgées et familles)	Prestations financées à partir des recettes générales (fédérales et provinciales), visant ordinairement à aider les familles	Sécurité de la vieillesse	9 500	16,3 %
				Allocations familiales	2 500	4,3 %
				Crédit d'impôt pour les enfants	1 600	2,7 %
				Programmes provinciaux	100	0,2 %
					13 700	23,5 %
Volet 3	Assurance sociale	Stabilisation du revenu : Empêcher une baisse excessive du revenu	Prestations versées dans des situations particulières, financées à même les cotisations[a] et destinées aux particuliers.	Assurance-chômage	10 200	17,5 %
				Pensions du Canada et Rentes du Québec	7 900	13,6 %
				Accidents du travail	2 000	3,4 %
					20 100	34,5 %
	Aide fiscale			Déduction des frais de garde d'enfants	200	0,3 %
				Exemption d'impôt pour enfants à charge	1 300	2,2 %
				Exemption de personne mariée ou l'équivalent	1 900	3,3 %
				Déduction au titre des frais reliés à un emploi	1 500	2,6 %
				Dégrèvement pour impôt provincial	200	0,3 %
				Déduction des cotisations d'assurance-chômage	900	1,5 %
				Déductions relatives aux régimes enregistrés d'épargne-retraite, aux fonds de pensions enregistrés, au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec	7 500	12,9 %
				Exemption de personne âgée	700	1,2 %
				Déduction relative au revenu de pension	200	0,3 %
					14 400	24,7 %
	Total				58 300	100,0 %

a Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont, à l'heure actuelle, financées à partir des recettes générales et servent, en quelque sorte, de suppléments du revenu.

Source : Estimations à partir de données tirées des ouvrages suivants : *Compte du coût des mesures fiscales*, ministère des Finances, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985; *Budget des dépenses 1986-1987, Partie II*, Budget des dépenses du gouvernement du Canada, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986; *Statistiques de sécurité sociale, Canada et provinces, 1958-59–1982-83*, ministère de la Santé et du Bien-être social, Ottawa, septembre 1985, et de données fournies par le ministère de la Santé et du Bien-être social ainsi que par le ministère des Finances.

«Aucun palier d'administration au Canada ne verse des prestations de bien-être social qui soient proches du seuil de la pauvreté. Le choc émotionnel subi par nombre de prestataires d'assurance-chômage et l'humiliation qu'ils ressentent ne sont rien à côté du déshonneur et de la honte que connaissaient les assistés sociaux.» (Organisation nationale anti-pauvreté, mémoire)

La distribution des deniers publics par l'intermédiaire de tous les programmes de sécurité du revenu du Canada indique que l'on se soucie tout particulièrement du bien-être des gens âgés. Le Supplément du revenu garanti, les prestations de la Sécurité de la vieillesse, les rentes au titre du Régime de pensions du Canada et du Régime des rentes du Québec, l'exonération fiscale de personne âgée, et celle relative à la pension, et les bénéfices reliés aux régimes enregistrés d'épargne-retraite et aux régimes enregistrés de pension ainsi qu'aux cotisations au Régime de pensions du Canada et au Régime des rentes du Québec démontrent bien la préséance accordée par l'État à cette catégorie de citoyens. Par contre, les prestations qui visent les personnes faisant encore partie de la population active sont beaucoup plus modestes, et l'assurance-chômage se réserve le gros des dépenses publiques effectuées pour leur venir en aide[1]. En outre, l'assurance-chômage constitue le plus important programme de sécurité du revenu, et près de 20 % de tous les fonds relatifs à la sécurité du revenu (y compris les dégrèvements fiscaux) y sont consacrés.

Si l'on veut comprendre le rôle que joue à l'heure actuelle l'assurance-chômage dans l'ensemble du système de sécurité du revenu, il convient d'examiner les objectifs et les programmes de chacun des trois volets dont nous venons de parler, en commençant par le premier : l'aide sociale.

Le soutien du revenu : l'aide sociale

«Nous reconnaissons qu'il est nécessaire d'avoir des mesures d'assistance sociale. Toutefois, nous sommes fermement convaincus que les coûts qui y sont liés devraient être assumés par l'ensemble de la société. Il ne faut pas que seuls les employeurs et les salariés soient mis à contribution.» (Chambre de commerce de Corner Brook, mémoire)

L'aide sociale est un programme de soutien du revenu visant à fournir une aide financière à des particuliers et à des familles qui ne peuvent retirer un revenu suffisant d'un emploi, du marché ou de sources privées.

Dans le cas de personnes ou de ménages dont la rémunération ou les revenus particuliers sont faibles ou inexistants, comme les gens âgés dont les prestations de retraite sont insuffisantes, les personnes incapables de travailler parce qu'elles souffrent de maladies chroniques ou parce qu'elles sont handicapées, les chefs de famille monoparentale qui ont des enfants d'âge préscolaire, les versements de soutien du revenu sont la bouée de sauvetage. Outre l'aide sociale, d'autres

Justification des prestations

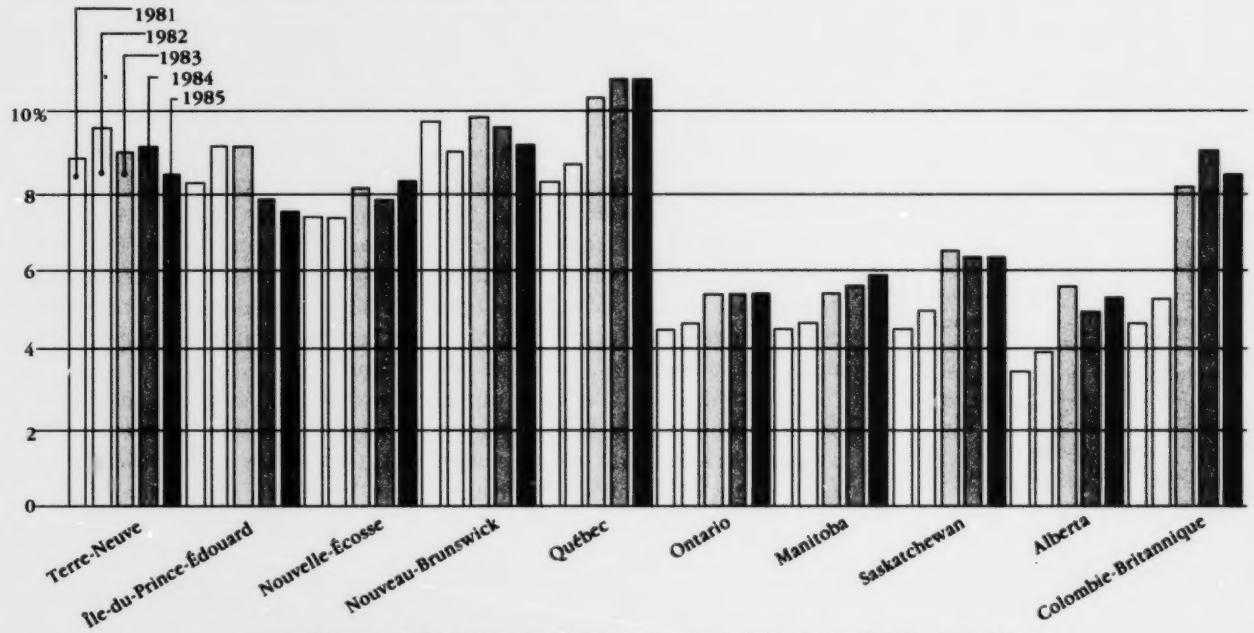
Justification fondée sur les besoins
Elle permet de déterminer l'admissibilité aux prestations en comparant ce dont on a besoin pour vivre à ses revenus et à ses biens. Une aide est accordée pour combler ce qui manque, le cas échéant. Les besoins comprennent habituellement la nourriture, le logement, l'habillement, le chauffage, les services publics, les articles de ménage et les besoins personnels. Ils sont déterminés selon des barèmes fixés d'avance ou selon les débours réels des bénéficiaires. Les revenus et les biens ouvrent droit à certaines exemptions; la valeur des biens ne doit pas dépasser un montant donné, à défaut de quoi la demande est rejetée.

Justification fondée sur les moyens
Elle tient compte à la fois des revenus et des biens de celui qui réclame des prestations et sert à déterminer son admissibilité. Les biens peuvent être transposés en revenus, et si leur montant dépasse le plafond établi, la demande est automatiquement rejetée. Les prestations d'aide sociale sont versées jusqu'à concurrence d'un montant maximum, sans tenir compte du budget de la personne.

Justification fondée sur les revenus
Elle repose uniquement sur les ressources dont on dispose, et ne tient pas compte des biens, sauf si l'on en tire des revenus, ni des dépenses auxquelles on doit faire face.

Tableau 4.3

Estimation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale offerte par le Régime d'assistance publique du Canada, de mars 1981 à mars 1985



Source : Les données de 1981 à 1984 sont extraites du *Report on the Income Security System in Newfoundland* préparé par David P. Ross pour la Royal Commission on Employment and Unemployment de Terre-Neuve, St. John's, Imprimeur de la Reine, 1986. Les chiffres de 1985 proviennent de données non publiées du ministère de la Santé et du Bien-être social. Données démographiques, Statistique Canada, *Revue statistique du Canada*, cat. 11-003.

Tableau 4.4

Estimation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale offerte par le Régime d'assistance publique du Canada, de mars 1981 à mars 1985

	Mars 1981	Mars 1982	Mars 1983	Mars 1984	Mars 1985	Taux de variation 1981-1985
Terre-Neuve	50 400	54 700	51 900	53 300	49 000	– 3 %
Île-du-Prince-Édouard	10 100	11 300	11 300	9 800	9 600	– 5 %
Nouvelle-Écosse	62 400	64 600	69 000	67 500	73 100	17 %
Nouveau-Brunswick	67 400	62 700	70 100	68 600	66 300	– 2 %
Québec	532 900	561 900	675 800	705 900	708 700	33 %
Ontario	389 800	406 800	471 200	484 600	486 300	25 %
Manitoba	46 900	47 800	55 900	59 200	62 800	34 %
Saskatchewan	43 800	48 400	59 700	63 700	64 000	46 %
Alberta	78 100	91 700	130 600	117 100	122 500	57 %
Colombie-Britannique	128 000	144 900	228 800	257 100	243 500	90 %
Canada	1 418 400	1 502 800	1 832 900	1 894 900	1 894 500	34 %

Source : Les données de 1981 à 1984 sont extraites du *Report on the Income Security System in Newfoundland* préparé par David P. Ross pour la Royal Commission on Employment and Unemployment de Terre-Neuve, St. John's, Imprimeur de la Reine, 1986. Les chiffres de 1985 proviennent de données non publiées du ministère de la Santé et du Bien-être social.

Note : Le total pour le Canada comprend les bénéficiaires du Yukon et des Territoires du Nord-Ouest.

«Les administrations locales, et plus particulièrement les organismes de services sociaux, ont ressenti les répercussions du chômage. Par exemple, notre organisme a enregistré une augmentation de 214 % du nombre d'assistés sociaux entre 1975 et 1985. La répartition des personnes aptes au travail (c'est-à-dire celles qui sont aptes à se trouver un emploi) et des travailleurs inemployables (c'est-à-dire ceux qui, pour des raisons médicales ou autres, ne sont pas aptes à chercher un emploi) a énormément changé au cours des dix dernières années. Ainsi, en 1975, le nombre de personnes aptes au travail représentait 24 % du nombre de cas mensuels en moyenne, alors que les travailleurs inemployables représentaient quant à eux 76 %. En 1985, les travailleurs employables représentaient 66 % du nombre de cas, contre 34 % pour ceux qui ne sont pas inemployables.» (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, mémoire)

programmes sélectifs tels que le Supplément du revenu garanti, l'allocation au conjoint et les allocations d'ancien combattant procurent un soutien essentiel à ceux qui en ont besoin. Pour être admissibles à ces prestations, il faut prouver qu'elles sont nécessaires ou montrer que ses revenus sont insuffisants (voir l'encadré).

Les programmes d'aide sociale sont administrés par les provinces, et le gouvernement fédéral en assume la moitié du coût en vertu du Régime d'assistance publique du Canada. Les lignes directrices relatives au partage des frais ont peu changé depuis leur adoption en 1966. À l'heure actuelle, celles du gouvernement fédéral précisent qu'au-delà d'un certain seuil le revenu tiré d'un emploi doit être déduit en entier des prestations. Par conséquent, les bénéficiaires sont peu incités à travailler puisque le fait d'exercer un emploi dont la rémunération est supérieure au seuil en question n'accroît pas leur revenu total.

Le nombre de Canadiens qui doivent compter sur l'aide sociale ne fait qu'augmenter (voir le tableau 4.3). De 1981 à 1985, le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale a augmenté dans toutes les provinces, sauf dans celles de l'Atlantique. La hausse pour l'ensemble du Canada a été de 34 %, le nombre de prestataires étant passé de 1,4 million en 1981 à 1,9 million en 1985. En Colombie-Britannique, ce nombre a presque doublé en quatre ans, d'où la difficulté croissante pour les gouvernements d'augmenter, voire de maintenir le degré d'aide actuel.

Tableau 4.5
Maximum des prestations mensuelles et annuelles des célibataires et des familles bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée, par province, en 1985
(en dollars)

	Célibataire âgé de 25 ans, apte à travailler		Célibataire frappé d'incapacité		Adulte avec enfant de 4 ans		Deux adultes avec enfants de 10 et 13 ans	
	Prestations mensuelles	Prestations annuelles	Prestations mensuelles	Prestations annuelles	Prestations mensuelles	Prestations annuelles	Prestations mensuelles	Prestations annuelles
Terre-Neuve	275	3 300	436	5 232	689	8 268	797	9 564
Île-du-Prince-Édouard	471	5 652	511	6 132	592	7 104	848	10 176
Nouvelle-Écosse	366	4 392	539	6 468	659	7 908	919	11 028
Nouveau-Brunswick	188	2 256	405	4 860	609	7 308	671	8 052
Québec	160	1 920	440	5 280	655	7 860	929	11 148
Ontario	368	4 416	519	6 228	647	7 764	762	9 144
Manitoba	353	4 236	414	4 968	579	6 948	931	11 172
Saskatchewan	345	4 140	530	6 360	750	9 000	1 090	13 080
Alberta	484	5 808	695	8 340	719	8 628	1 082	12 984
Colombie-Britannique	375	4 500	548	6 576	640	7 680	870	10 440

Source : Social Planning Council of Metropolitan Toronto, *Social Infopac*, vol. 3, n° 4, octobre 1984, p. 3.

À l'origine, l'aide sociale n'était pas destinée aux personnes aptes à travailler. Mais au cours des dix dernières années, on a vu ces personnes grossir les rangs des bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, il existe de grands écarts entre les provinces dans les prestations offertes aux jeunes (voir le tableau 4.5). Si ceux-ci sont tenus pour «employables», ils peuvent être jugés inadmissibles aux prestations d'aide sociale. Lorsqu'ils y ont droit, ils reçoivent dans la plupart des provinces des prestations minimes. Par conséquent, bien que l'assurance-chômage ne constitue pas un moyen adéquat de fournir un supplément du revenu, elle est, dans certaines provinces, la seule aide financière que reçoivent les jeunes.

«Nous sommes d'avis que l'assurance-chômage ne devrait pas être un écran derrière lequel se cachent les programmes sociaux ou de bien-être. Nous ne voulons pas dire par là que nous n'avons pas besoin de tels programmes, bien au contraire. Nous pensons cependant que ces programmes devraient être appelés par leurs noms. Si nous admettons en avoir besoin, et que nous pouvons nous les permettre, dans ce cas finançons-les comme tels.» (Chambre de commerce du Grand Moncton, audiences de Moncton)

Le Groupe de travail Nielsen et la Commission Macdonald ont repris les critiques exprimées depuis longtemps par diverses associations communautaires en affirmant que les prestations d'aide sociale sont insuffisantes et qu'elles varient trop d'une province à l'autre. En 1985, par exemple, l'aide sociale à long terme pour une famille de quatre personnes allait de 13 080 $ par année en Saskatchewan à 8 052 $ au Nouveau-Brunswick. Même en Saskatchewan, le taux des prestations était donc de beaucoup inférieur à ce que Statistique Canada considère comme le revenu minimal ou le «seuil de la pauvreté» pour une famille de quatre personnes en région rurale, soit 15 316 $ par année.

«L'organisme pour lequel je travaille a mis sur pied une banque d'aliments le mois dernier, et sachez que ce mois-ci nous avons servi 200 familles, dont 30 touchaient des prestations d'assurance-chômage ou attendaient d'en toucher.» (Etobicoke Advisory Committee on Unemployment, audiences de Toronto)

À l'heure actuelle, du fait que les prestations d'assurance-chômage sont déduites en totalité des prestations d'aide sociale, elles ne constituent pas de revenu additionnel pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Par contre, une exemption s'applique à la rémunération tirée d'un emploi avant la réduction des prestations d'aide sociale. Lors du calcul des versements d'aide sociale, les prestations d'assurance-chômage acquises du fait d'un emploi rémunéré et financées au moyen de cotisations devraient être considérées au même titre que les gains qu'elles remplacent de façon que les personnes ayant cotisé au régime puissent conserver une partie de ces prestations même si elles doivent se rabattre sur l'aide sociale. L'abaissement du taux appliqué au calcul des gains pour réduire les prestations d'aide sociale pourrait aussi être étudié.

«La Chambre de commerce du Québec recommande donc que le régime actuel d'assurance-chômage soit remplacé par des programmes plus sélectifs d'aide aux personnes vivant dans la pauvreté dont l'administration et le financement relèveraient des gouvernements provinciaux ou locaux.» (Chambre de commerce du Québec, mémoire)

Étant donné que les programmes d'aide sociale n'ont pas été conçus pour les personnes aptes à travailler, les ministères provinciaux responsables des services sociaux n'ont, en règle générale, pas mis sur pied de services de formation ou d'aide à l'emploi. Ce sont les fonctionnaires de l'assurance-chômage puis de la Commission de l'emploi et de l'immigration qui se sont occupés le plus activement des chômeurs. Par conséquent, lorsque les travailleurs n'ont plus droit aux prestations d'assurance-chômage, ils perdent contact avec les services d'emploi et de formation.

«La dépression économique qui sévit aujourd'hui à Terre-Neuve a entraîné une augmentation inquiétante du nombre de prestataires qui ont épuisé leurs prestations et qui n'ont aucune perspective d'emploi. Pour un grand nombre d'entre eux, l'assurance-chômage n'a pas réussi à combler la période entre deux emplois et ils ont donc dû, et bien souvent pour la première fois pour la plupart d'entre eux, s'en remettre au bien-être social.» (Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador, mémoire)

Le fait de maintenir des personnes aptes à travailler dans un état permanent de dépendance est un non-sens. Il faut certes assurer un revenu de base à tous les Canadiens pour éviter qu'ils souffrent de graves privations. Toutefois, ceux qui sont aptes à travailler et disposés à accepter un emploi ont besoin d'autres formes d'aide. Ce sont les mêmes bureaux qui devraient offrir ces services à tous les chômeurs, y compris les bénéficiaires de l'aide sociale (voir le chapitre 10).

Le supplément du revenu

C'est une erreur de croire que tous les membres de la population active ont un revenu suffisant. En 1984, dans 55 % des familles vivant sous le seuil de la pauvreté au moins une personne avait travaillé un certain temps pendant l'année, et dans près de la moitié de ces familles, une personne avait travaillé toute l'année. La situation s'est détériorée au cours de la dernière décennie, car, en 1976, 46 % seulement des familles pauvres avaient un revenu quelconque tiré d'un emploi[2].

De 1973 à 1976, la question du soutien et du supplément du revenu a fait l'objet d'études poussées et de discussions suivies entre le gouvernement fédéral et les provinces. Cet effort sans précédent visant à remodeler l'ensemble du système de sécurité sociale du Canada était fondé sur l'espoir de pouvoir offrir un soutien du revenu adéquat aux gens qui sont incapables de travailler, et fournir le supplément du revenu nécessaire aux gagne-petit par un régime unique et complet de revenu annuel garanti. Les difficultés inhérentes à cette tâche se sont révélées insurmontables. Bien que les efforts déployés aient abouti à des changements importants, quoique fragmentaires, l'objectif principal de l'entreprise a été abandonné par la suite.

Les programmes qui fournissent un supplément financier aux travailleurs occupant un emploi ont été étudiés et plusieurs mesures ont été prises. Le crédit d'impôt pour enfants, créé en 1979, pour les familles dont le revenu ne dépasse pas 26 339 $ peut s'élever à 384 $ par enfant. Le crédit est réduit de 5 $ par tranche supplémentaire du revenu de 100 $, ce qui signifie qu'une famille de deux enfants ne reçoit rien si son revenu atteint 41 690 $. Le gouvernement fédéral vient d'instituer, en février 1986, le crédit d'impôt remboursable au titre de la taxe de vente. Ce crédit peut s'élever à 50 $ par adulte et à 25 $ par enfant âgé de moins de 18 ans, à condition que le revenu familial soit inférieur à 16 000 $. Lorsque ce seuil est dépassé, le remboursement est réduit de 5 $ par tranche supplémentaire de revenu de 100 $. C'est ainsi qu'une famille composée de deux adultes et de deux enfants reçoit un remboursement pouvant se chiffrer à 150 $ si son revenu ne dépasse pas 16 000 $. Au-delà de 19 000 $, elle n'a droit à rien.

«Il faut que le Canada se dote d'un système de protection du revenu qui encourage les gens à s'adonner à des travaux productifs et qui soit un filet de sécurité pour ceux qui ne peuvent pas gagner suffisamment pour mener une vie normale.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, audiences de Charlottetown)

Outre ces formes d'aide offerte par le gouvernement fédéral, il existe des programmes de supplément du revenu dans quatre provinces. Celui de la Saskatchewan offre des allocations fondées sur le revenu familial et le nombre d'enfants. Le montant maximal des allocations dont bénéficient les familles ayant un revenu annuel inférieur à 8 200 $ s'établit à 100 $ par mois pour chacun des trois premiers enfants et à 90 $ à partir du quatrième enfant. Lorsque le revenu dépasse ce seuil, l'allocation maximale est réduite de 1 $ par tranche supplémentaire de 2 $ de revenu. En 1984-1985, les dépenses du programme se sont élevées à 19 millions de dollars et 7 767 familles en ont bénéficié. Près de la moitié des dépenses peuvent faire l'objet d'un partage en vertu du Régime d'assistance publique du Canada[3].

Le Manitoba a mis en place un programme de soutien du revenu pour les ménages ayant des enfants. L'allocation maximale de 30 $ par mois pour chaque enfant est versée aux familles dont le revenu est inférieur à

10 025 $ (1985-1986). Lorsque ce seuil est dépassé, l'allocation est réduite de 1 $ pour chaque tranche supplémentaire de 4 $ de revenu. En 1984-1985, ce programme a coûté 6,1 millions de dollars et près de 9 000 familles en ont bénéficié[4].

Dans le cas du Québec, il s'agit du Programme du supplément au revenu de travail. En vertu de celui-ci, les prestations augmentent de 25 ¢ par dollar de rémunération jusqu'à un plafond proportionnel à la taille de la famille. En 1985, le supplément maximal était de 2 193 $ pour une famille de quatre personnes, jusqu'à un revenu salarial de 8 772 $. Passé ce seuil, les prestations diminuent progressivement. Le programme du Québec a été conçu pour inciter au travail les assistés sociaux et pour offrir un supplément de revenu aux travailleurs faiblement rémunérés qui devraient autrement recourir à l'aide sociale. Le programme ne répond pas aux conditions nécessaires pour que les frais soient partagés avec le gouvernement fédéral. En 1984-1985, il a coûté environ 25,1 millions de dollars à la province[5].

Le Programme d'incitation au travail de l'Ontario s'adresse à ceux qui touchent des prestations d'aide sociale depuis au moins trois mois. Aux termes de ce programme, des prestations sont versées à condition que les bénéficiaires prennent un emploi à temps plein. Leur montant varie selon la taille de la famille et le revenu de celle-ci. Il diminue de 1 $ par tranche de 2 $ de revenu au-delà du seuil de 675 $ par mois. En outre, les bénéficiaires continuent à être admissibles à des avantages tels que la gratuité des soins dentaires et des médicaments auxquels ils avaient droit en tant qu'assistés sociaux. En 1984-1985, les dépenses de ce programme se sont élevées à environ 2,6 millions de dollars[6].

Outre ces programmes fédéraux et provinciaux, les prestations de Sécurité de la vieillesse, les allocations familiales et de nombreux avantages fiscaux contribuent au supplément de revenu. Comme nous l'expliquons plus loin, la partie de l'assurance-chômage correspondant aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional devrait être ajoutée à cette liste.

Ces programmes de supplément du revenu n'ont pas explicitement pour objet de porter le revenu des bénéficiaires à un niveau quelconque. Ils ne visent qu'à réduire (mais pas nécessairement à supprimer) les effets néfastes d'un revenu insuffisant. Les allocations familiales, par exemple, ne sont pas conçues pour fournir 100 % ou 80 %, ou toute autre proportion, des dépenses qu'impose la présence d'un enfant, mais elles sont fondées sur la reconnaissance du fait que les familles assument des dépenses pour élever les enfants et que la société devrait contribuer «dans une certaine mesure» à ces dépenses. Alors que les régimes d'assurance sociale visent à remplacer une proportion donnée du revenu perdu, et que les programmes de soutien du revenu ont pour objectif de fournir un revenu minimum acceptable dans le contexte social, ceux qui offrent un supplément du revenu n'ont pas d'objectif aussi clairement défini. Certains avantages, en particulier l'exemption d'impôt pour enfants à charge ou l'exemption de personne mariée ou l'équivalent, profitent davantage à ceux qui ont des revenus plus élevés.

«Pour nous, l'assurance-chômage est un régime qui garantit un certain niveau de soutien du revenu pour combler toute interruption temporaire de rémunération pour ceux et celles qui font véritablement partie de la population active.» (Association des banquiers canadiens, mémoire)

Les régimes d'assurance sociale

Du fait même de leur nature, les régimes d'assurance sociale offrent une protection contre des risques déterminés. Les intéressés versent des cotisations et sont admissibles au bénéfice des prestations dans des circonstances données. Au Canada, il existe de nombreux régimes d'assurance sociale, parmi lesquels on peut citer le Régime de pensions du Canada, le Régime des rentes du Québec, les régimes provinciaux d'indemnisation des victimes d'accidents du travail et, bien entendu, le Régime d'assurance-chômage.

L'assurance sociale a pour objet de remplacer en partie le revenu perdu pour cause de chômage, de maladie, d'accident ou de retraite, de façon à maintenir un certain niveau de vie. Étant donné que les prestations ne sont versées que dans ces circonstances particulières et que les fonds nécessaires proviennent des cotisations, les régimes d'assurance sociale entraînent de droit une indemnisation. De plus, le montant des indemnités dépend de la nature de la perte du revenu et non des besoins du bénéficiaire. Elles sont donc versées aux travailleurs quelque soit leur revenu.

«Le Régime d'assurance-chômage est conçu de façon à fournir aux travailleurs des prestations reliées à leur salaire dans l'éventualité du chômage, et non pas pour assurer à tous les Canadiens un revenu minimum, ni même pour redistribuer verticalement les revenus. Le risque associé au chômage n'est pas simplement celui de la privation dans son sens absolu, mais plutôt celui de perdre le niveau de vie qui est le sien et qui a été déterminé en fonction du revenu avant le chômage. Ce risque est toujours présent, peu importe le nombre de salariés dans une famille.» (Congrès du travail du Canada, mémoire)

Le Régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail, par exemple, offre de l'aide à ceux qui ne peuvent travailler en raison d'une maladie ou d'une incapacité quelconque reliées au travail. Il s'agit d'un programme provincial entièrement financé par les cotisations des employeurs. Dans chaque province, les travailleurs peuvent recevoir des indemnités en cas d'incapacité permanente ou temporaire, ou en cas de décès, si la cause est reliée au travail. Le régime paie également les soins médicaux et la réadaptation professionnelle des travailleurs qui en ont besoin. Les prestations d'incapacité tant partielle que permanente sont fonction de la rémunération. À Terre-Neuve, au Nouveau-Brunswick, au Québec et en Alberta, elles représentent 90 % du revenu net. Dans toutes les autres provinces, elles équivalent à 75 % de la rémunération brute. Le montant réel des indemnités reçues dans le cas d'une incapacité particulière varie selon le revenu que le travailleur peut encore gagner. Les pensions et les paiements forfaitaires versés aux conjoints et aux enfants des travailleurs décédés varient également selon les provinces.

«L'objectif de l'assurance-chômage, comme celui de tout autre régime d'assurance, était, et est toujours, de faire face aux événements imprévus et non pas aux événements certains. L'objectif du Régime d'assurance-chômage n'a jamais été de régler la question du chômage chronique.» (St. John's Board of Trade, audiences de St. John's)

Le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec sont les deuxièmes composantes en importance de l'assurance sociale au Canada. Le Régime de pensions du Canada a été créé en 1966 et mis entièrement en place en 1976. Il garantit à tous les membres de la population active rémunérée sans exception, y compris les travailleurs indépendants, des prestations de retraite, des indemnités d'incapacité ainsi que des prestations aux survivants. L'administration fédérale gère le régime, mais les provinces sont responsables de sa conception. Le Régime des rentes du Québec offre des prestations semblables. À l'heure actuelle, la principale différence entre les deux régimes tient au fait que celui du Québec prévoit le versement de rentes sujettes à un ajustement actuariel, ce qui donne plus de latitude quant au choix du moment de la retraite. On modifie en ce moment le Régime de pensions du Canada de manière à permettre la même latitude. Les pensions de retraite correspondent à 25 % de la rémunération gagnée au cours d'une vie, à concurrence d'un montant maximal qui correspond approximativement

au salaire moyen versé dans l'industrie. En 1986, le montant maximal des pensions versées au titre du Régime de pensions du Canada s'élevait à 455,64 $ par mois (5 658 $ par année) et celui des prestations aux survivants était de 291,67 $ (3 400 $ par année). Ces prestations n'influent pas sur le versement des prestations de Sécurité de la vieillesse, mais prennent valeur de rémunération aux fins du calcul du supplément du revenu garanti et de l'allocation au conjoint.

Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional : l'assurance-chômage considérée comme un supplément du revenu

Le Régime d'assurance-chômage est devenu bien plus qu'un régime de remplacement temporaire du revenu destiné à aider les travailleurs à faire la transition entre deux emplois. Dans certains ménages, les prestations d'assurance-chômage peuvent faire partie intégrante d'un revenu constitué d'un salaire tiré d'un emploi saisonnier ou de projets de création d'emploi à court terme et même d'allocations d'aide sociale. On rapporte même que dans les régions où le chômage est élevé, les emplois ou les projets de création d'emplois sont considérés comme «ressources collectives» devant être partagées en périodes de 10 semaines, afin que le plus de personnes possible touchent des prestations d'assurance-chômage pendant le reste de l'année.

«Les membres de notre association sont absolument convaincus que nombre de personnes ont décidé de travailler suffisamment longtemps pour avoir droit aux prestations, après quoi elles touchent ces prestations pendant la période maximale, pour ensuite recommencer. Des études ont prouvé qu'un grand nombre de personnes qui n'avaient pu se trouver du travail alors qu'elles touchaient des prestations, en trouvèrent très rapidement dès que leurs prestations furent épuisées.» (Construction Labour Relations, audiences d'Edmonton)

L'assurance-chômage joue un rôle de supplément du revenu provenant d'un emploi saisonnier ou de courte durée au moyen de prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Cet aspect du régime est fort controversé. D'aucuns voient les prestations de prolongation comme essentielles à la survie des régions où le taux de chômage est élevé, tandis que d'autres les considèrent comme un obstacle majeur à l'adaptation économique. Les membres de la Commission ne s'étant pas ralliés à l'une des deux opinions, il a été impossible d'en arriver à un consensus quant à certaines réformes préconisées.

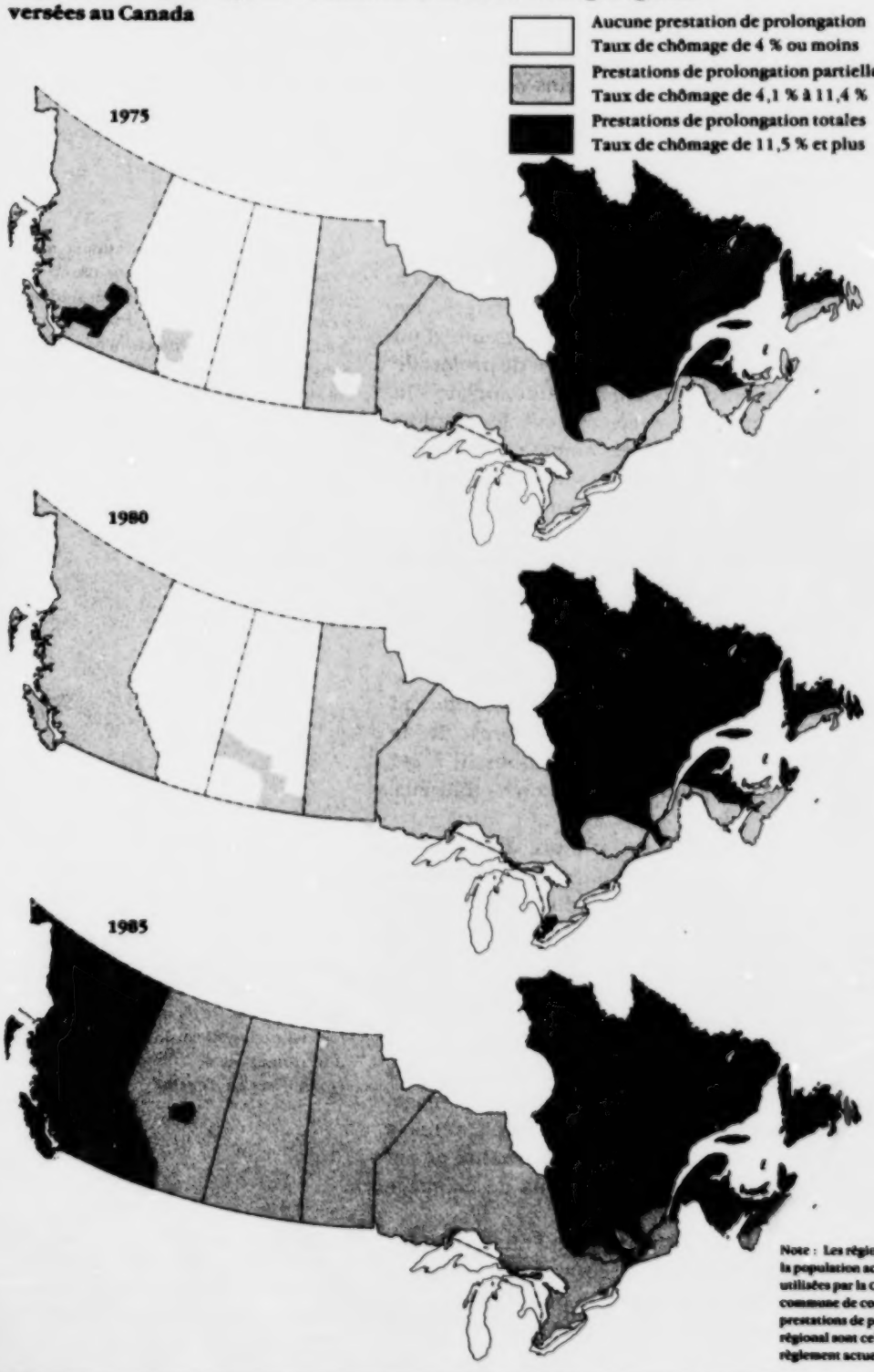
Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ont été conçues comme une troisième phase de prestations destinées à aider les travailleurs des régions moins industrialisées où le taux de chômage moyen est supérieur à la «normale». Lors de leur mise en vigueur, au début des années 1970, le taux de chômage considéré comme normal était de 4 %. C'est ainsi que ces prestations sont accordées aux prestataires à raison de deux semaines supplémentaires par demi-point du taux de chômage régional dépassant 4 %, et ce, jusqu'à concurrence de 32 semaines. Par conséquent, la structure des prestations favorise les chômeurs des régions à taux élevé de chômage. En effet, les conditions d'admissibilité deviennent moins sévères à mesure que le taux de chômage régional augmente et la pénalité de six semaines imposée aux réitérants disparaît lorsque le taux de chômage dépasse 11,5 %.

«En fait, l'idéal serait que l'assurance-chômage soit une police d'assurance contre le manque de travail pendant une courte période. Ainsi, lorsque le chômage se situe à 3 % ou 4 %, l'assurance-chômage joue un rôle de filet de sécurité entre deux emplois. Toutefois, lorsque le chômage atteint les 10 % et plus, le régime sert à la fois, par nécessité, de système de soutien du revenu et d'instrument de développement social.» (Coalition pour l'égalité, mémoire)

Lorsque le seuil de 4 % a été fixé, on estimait que l'État, et non les employés ni les employeurs, devait assumer le coût des prestations versées lorsque le chômage dépassait le taux prévu en période de «plein emploi». L'assurance-chômage devait alors se limiter à une protection

«Le Régime d'assurance-chômage ne peut et ne devrait pas servir à rectifier la répartition des revenus ou les disparités régionales.» (Conseil canadien du commerce de détail, mémoire)

Tableau 4.6
Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional versées au Canada



Note : Les régions économiques utilisées par l'enquête sur la population active ne sont pas les mêmes que celles utilisées par la CEIC. On les présente ici pour avoir une base commune de comparaison entre 1975, 1980 et 1985. Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont celles qui seraient versées conformément au règlement actuel.

contre le chômage normal ou frictionnel (généralement de courte durée) et le gouvernement fédéral prenait à son compte le coût des prestations de prolongation dans les régions où le chômage dépassait le degré normal (et où l'on pouvait s'attendre à ce que les périodes de chômage se prolongent). Le seuil de 4 % reposait également sur l'hypothèse qu'il est plus difficile de trouver un emploi dans une région où le taux de chômage est élevé.

Quand les prestations de prolongation ont été instituées, on supposait qu'elles se limiteraient à des régions affligées de graves problèmes de chômage. Au fil des ans, cependant, le taux de chômage a augmenté dans toutes les régions du pays. De fait, comme l'indique le tableau 4.6, des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont versées dans toutes les régions depuis 1981. Ces prestations ne ressortissent plus à un grand plan d'adaptation économique destiné aux régions confrontées à des problèmes particulièrement graves. Elles sont devenues un genre de revenu hebdomadaire garanti, de régime temporaire de maintien du revenu ou d'aide sociale dont peuvent profiter ceux qui réussissent à travailler pendant au moins 10 semaines.

«Pour moi, l'assurance-chômage n'est pas un problème. En fait, je considère le million de dollars insufflé toutes les semaines dans l'économie de Miramichi comme un don du ciel. Le problème, ce n'est pas l'assurance-chômage; au contraire, elle est une des forces de cette économie.» (Société de développement de la région de Miramichi, audiences de Newcastle)

La persistance des taux de chômage élevés (bien supérieurs à 4 %) provoque maintenant des changements d'attitude face à l'assurance-chômage. Davantage de travailleurs reçoivent des prestations d'assurance-chômage pendant des périodes plus longues qu'auparavant et en dépendent pour compléter leur revenu. Au cours des audiences, certains ont demandé d'élargir le Régime d'assurance-chômage afin de mieux réaliser les objectifs de soutien et de supplément du revenu et d'autres, d'en restreindre la portée pour en faire un simple régime d'assurance.

«La différence entre la survie d'une communauté et sa disparition s'appelle parfois le maintien du revenu prévu par l'assurance-chômage.» (Syndicat canadien des travailleurs du papier, mémoire)

L'historique et la justification des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional portent à croire qu'elles ne devraient pas faire partie du Régime d'assurance-chômage. Elles constituent une forme de supplément du revenu à court terme offert à ceux qui ont été en mesure de travailler pendant 10 semaines; de plus, elles favorisent les régions à chômage élevé. L'injustice d'un régime de maintien du revenu aussi restrictif est flagrante. Les travailleurs qui sont en chômage depuis plus de 25 semaines font face aux mêmes difficultés, que le taux de chômage dans leur région soit de 4 % ou de 10 %. Il est également injuste de déterminer la période ouvrant droit aux prestations ordinaires d'assurance-chômage en fonction de la région où habite et travaille le prestataire. Le travailleur qui devient chômeur après 13 semaines de travail dans une région où le taux de chômage est de 4 % se trouve dans la même situation que la personne qui chôme après avoir travaillé 13 semaines dans une région où ce taux est de 9 %. Pourtant, le premier n'est pas admissible aux prestations ordinaires d'assurance-chômage, tandis que le second y a droit. Pour avoir des détails sur la façon dont varient les prestations et les périodes y ouvrant droit, se reporter à l'annexe F.

«Nous pensons qu'il s'agit là d'un premier pas indispensable dans la bonne direction et que l'assurance-chômage devrait être une forme d'indemnisation qu'une personne a le droit de demander en fonction de ses cotisations précédentes, à la condition qu'elle réponde aux normes d'admissibilité et que la perte de son emploi soit involontaire. Nous sommes convaincus de la nécessité absolue de bien faire comprendre une nouvelle fois à la population qu'il ne s'agit pas d'un programme de redistribution du revenu, d'une sorte de substitut à un emploi rémunéré disponible ou d'un moyen d'éviter de contribuer concrètement à la société.» (Association des entrepreneurs en mécanique du Canada, mémoire)

«Les paiements de transfert et les paiements fédéraux sous la forme de prestations d'assurance-chômage font certainement partie intégrante de l'économie de la région de l'Atlantique. Toute réduction de ces paiements aura des répercussions immédiates et catastrophiques sur la situation économique actuelle.» (Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse, audiences de Halifax)

Dans les régions où le chômage est élevé, une personne ayant accumulé 10 semaines de travail peut avoir droit à 42 semaines de prestations grâce aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Ainsi, une rémunération de 495 $ par semaine pendant 10 semaines se trouve «complétée» par des prestations d'assurance-chômage totalisant 12 474 $ (60 % de 495 $ x 42), ce qui porte le revenu annuel du prestataire à 17 424 $ (4 950 $ + 12 474 $). Sans les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, le même travailleur n'aurait droit qu'à 7 920 $ (rémunération de 4 950 $, plus 10 semaines d'assurance-chômage à raison de 297 $ par semaine).

«Éliminer les particularités régionales du régime.» (Chambre de commerce du Québec, audiences de Montréal)

Le fait que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soient incorporées à l'assurance-chômage a une autre conséquence grave. Les prestations de prolongation étant accordées à des personnes ayant travaillé pendant peu de temps, elles sont perçues comme une forme d'abus. Or, les travailleurs qui reçoivent des prestations pendant plus de 40 semaines, bien qu'ils aient moins de 15 semaines d'emploi assurable, ne représentent que 3 % des prestataires et ne touchent que 4,5 % du montant total des prestations payées au Canada (bien que dans les provinces de l'Atlantique, leur proportion soit plus grande). Les prestations de prolongation représentent cependant 31 % du total des prestations et cette forte proportion a miné la confiance du public à l'égard de l'ensemble du Régime d'assurance-chômage.

Si nous considérons les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional comme une sorte de supplément du revenu, il faut bien reconnaître qu'elles ne sont pas conçues de manière à atteindre cet objectif et ce, pour diverses raisons.

Les prestations d'assurance-chômage ne sont pas destinées seulement aux familles à faible revenu; elles sont établies en fonction de la rémunération antérieure du travailleur individuel, si bien que ce sont les travailleurs les mieux rémunérés qui reçoivent les prestations les plus élevées, et non pas ceux qui en ont le plus besoin (voir le tableau 4.7).

Tableau 4.7
Répartition des prestations d'assurance-chômage selon le revenu familial en 1982

Revenu familial en 1982	Total estimatif des prestations (en millions de dollars)	Répartition en pourcentage
Moins de 10 000 $	821	11,5 %
10 000 à 20 000 $	2 048	28,7 %
20 000 à 30 000 $	1 763	24,7 %
30 000 à 40 000 $	1 189	16,7 %
40 000 à 50 000 $	633	8,9 %
50 000 $ et plus	681	9,5 %
Total	7 135	100,0 %

Note : Le total provient de données recueillies lors d'une enquête et il risque donc d'être inférieur au chiffre officiel.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données fournies par Statistique Canada.

Dans un régime de supplément du revenu, les prestations devraient être inversement proportionnelles à la rémunération. Les prestations d'assurance-chômage sont calculées sur une base individuelle, tandis que les prestations versées au titre d'un régime de supplément du revenu sont généralement calculées en fonction du revenu de la famille ou du ménage. Dans le cadre du Régime d'assurance-chômage, il n'y a qu'une alternative : ou bien les travailleurs sont en chômage et admissibles aux prestations, ou bien ils travaillent et n'y sont pas admissibles. L'assurance-chômage ne complète pas le revenu des anciens prestataires qui sont retournés au travail. Toutefois, un régime de supplément du revenu sert habituellement à compléter le revenu d'un salarié qui passe du chômage au travail, et ce supplément peut être versé pendant une période indéterminée, selon la rémunération du salarié.

Pour beaucoup, les prestations d'assurance-chômage constituent un élément essentiel de l'économie régionale (voir le tableau 4.8). En supprimant ces prestations, il serait possible de réduire les dépenses totales du Régime d'assurance-chômage de quelque 2,8 milliards de dollars, mais l'effet n'en serait pas le même dans toutes les provinces ni chez tous les bénéficiaires et varierait selon le nombre de semaines d'emploi assurable, la durée du chômage et le montant de la rémunération hebdomadaire.

En ce qui concerne le nombre de semaines d'emploi assurables, la suppression de ces prestations aura pour effet de réduire les prestations des personnes travaillant pendant des périodes courtes (voir le tableau 4.9). Par contre, les répercussions seraient moindres pour ceux qui

«L'assurance-chômage est le principal programme d'aide à l'adaptation offert aux travailleurs sans emploi. Dans le cas du Nouveau-Brunswick, près d'un demi-milliard de dollars ont été dépensés en prestations d'assurance-chômage en 1984. Si l'on retirait partiellement ou dans sa totalité cette somme de l'économie, sans la remplacer par des recettes compensatoires provenant de l'emploi, les résultats seraient catastrophiques. L'ensemble de l'activité économique subirait une chute abrupte et la dette provinciale augmenterait énormément, de même d'ailleurs que le chômage.» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, mémoire)

Tableau 4.8

Rapport entre les prestations d'assurance-chômage et la rémunération par province, 1985

	Prestations (en millions de dollars)	Rémunération totale (en millions de dollars)	Pourcentage que représentent les prestations par rapport à la rémunération
Terre-Neuve	554	3 065	18,1 %
Île-du-Prince-Édouard	107	648	16,5 %
Nouvelle-Écosse	457	5 765	7,9 %
Nouveau-Brunswick	518	4 466	11,6 %
Québec	3 172	54 050	5,9 %
Ontario	2 551	94 803	2,7 %
Manitoba	318	8 666	3,7 %
Saskatchewan	258	6 908	3,7 %
Alberta	838	23 387	3,6 %
Colombie-Britannique	1 416	25 890	5,5 %
Canada	10 226	228 568	4,5 %

Note : Les totaux pour le Canada comprennent les données sur le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et les résidents à l'étranger.

Source : Les données concernant les prestations sont tirées du *Bulletin statistique* de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, Ottawa, janvier 1986. Celles concernant la rémunération proviennent de la *Revue statistique du Canada*, Statistique Canada, cat. 11-003, août 1986.

chôment pendant un court laps de temps, et plus importantes pour ceux qui restent en chômage pendant 40 semaines au moins (voir le tableau 4.10). Enfin, si l'on se fonde sur le montant de la rémunération hebdomadaire assurable, on constate que les répercussions seraient relativement plus néfastes pour les travailleurs à faible revenu (voir le tableau 4.11).

Le tableau 4.12 montre les répercussions en fonction de ces trois éléments par province. Les provinces de l'Atlantique, le Québec et la Colombie-Britannique perdent plus que l'Ontario et les provinces des Prairies.

Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont un palliatif, non un remède. Elles ne changent en rien les problèmes fondamentaux auxquels sont confrontés les chômeurs des régions concernées ou des collectivités dans lesquelles ils vivent. On pourrait fournir une aide beaucoup plus efficace à ces chômeurs si les sommes actuellement consacrées aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional étaient utilisées pour supprimer les causes même du chômage. De plus, la méthode actuelle, qui consiste à verser une aide financière prolongée, n'incite aucunement les bénéficiaires à s'adapter. En fait, elle peut renforcer la résistance naturelle des gens au changement.

«Nous sommes d'avis que toute diminution du niveau des prestations d'assurance-chômage ou toute nouvelle condition d'admissibilité entraînerait inévitablement une augmentation de la pauvreté et de la disparité des revenus entre les riches et les pauvres au Canada. Il s'agit là du point n° 1. Le point n° 2 est que les principaux changements apportés à l'assurance-chômage ne devraient l'être que dans le cadre d'une révision d'ensemble du système de sécurité du revenu.» (Organisation nationale anti-pauvreté, audiences d'Ottawa)

La nécessité d'adopter un régime rationnel de supplément du revenu au Canada a été reconnue lors de la révision des régimes de sécurité sociale entreprise au milieu des années 1970 et, plus récemment, par la Commission Macdonald. La réforme du Régime d'assurance-chômage a fait l'objet d'au moins cinq études depuis celle du Comité Gill, en 1962. Cependant, il a été difficile d'apporter les correctifs proposés car il n'est pas réaliste de modifier l'assurance-chômage sans fournir une autre forme d'aide financière aux personnes et aux régions pour qui une telle réforme aurait des effets négatifs.

Comme nous l'avons fait remarquer plus tôt, l'assurance-chômage n'est pas un mode efficace de redistribution du revenu (voir le tableau 4.7). En effet, il n'y a que 11 % des prestations qui soient versées aux familles dont le revenu se situe au-dessous de 10 000 $. Près de 20 % des prestations vont à des familles dont le revenu annuel est supérieur à 40 000 $. En outre, les fonds publics qui servent à payer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ne profitent pas à tous ceux qui ont besoin d'un supplément de revenu, mais bien seulement aux personnes ayant accumulé au moins 10 semaines d'emploi assurable. Finalement, cet argent versé par les contribuables profite à des particuliers plutôt qu'à des collectivités ou à des régions; il n'est pas utilisé pour en relancer l'activité économique ni pour y réduire le chômage.

«Seize pour cent seulement des prestations d'assurance-chômage sont versées à des personnes qui vivent sous le seuil de la pauvreté, et 84 % aux nantis.» (Conseil du travail provincial de l'Ontario, mémoire)

Si les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional étaient remplacées par un programme de supplément du revenu et des initiatives à même d'assurer la croissance économique, l'assurance-chômage pourrait jouer son rôle légitime, celui d'un véritable régime d'assurance sociale. L'assurance-chômage ne peut représenter la solution au problème que constitue un revenu insuffisant parce qu'elle remplace seulement une partie du revenu perdu par la

personne en chômage et qu'elle ne prévoit aucune prestation s'il n'y a pas arrêt de la rémunération. Le rôle de l'assurance-chômage consiste donc à stabiliser le revenu d'une personne dans une certaine mesure. Toute tentative de lui attribuer un plus grand rôle entraînera des incohérences et des injustices.

Tableau 4.9

Répercussions possibles de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, selon le nombre de semaines d'emploi assurables

Semaines d'emploi assurables	Nombre de bénéficiaires[a]	Coût (en millions de dollars)			Taux de variation
		Régime actuel	Prestations de prolongation	Régime actuel sans les prestations de prolongation	
Moins de 20	419 000	2 000	1 310	690	– 66 %
20 à 29	573 000	2 500	930	1 570	– 37 %
30 à 39	333 000	1 210	250	960	– 21 %
40 à 49	324 000	1 180	190	990	– 16 %
50 et plus	434 000	2 070	130	1 940	– 6 %
Total	2 084 000	8 970	2 800	6 170	– 31 %

a Ne comprend pas les prestations de maternité, de maladie ou de pêcheur, ni les prestations versées dans le cadre de programmes de formation, de travail partagé et de création d'emplois.

Note : Les chiffres des totaux ont été arrondis, et les taux de variation ont été calculés à partir de chiffres exacts. Pour plus de renseignements, voir l'annexe G.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données sur les prestataires fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau 4.10

Répercussions possibles de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, selon la durée des prestations

Durée des prestations (semaines)	Nombre de bénéficiaires[a]	Coût (en millions de dollars)			Taux de variation
		Régime actuel	Prestations de prolongation	Régime actuel sans les prestations de prolongation	
1 à 10	367 000	260	0	260	0 %
11 à 20	359 000	830	10	820	– 1 %
21 à 30	362 000	1 440	210	1 230	– 15 %
31 à 40	350 000	2 030	770	1 460	– 38 %
41 et plus	524 000	4 410	1 810	2 600	– 41 %
Total[b]	2 084 000	8 970	2 800	6 170	– 31 %

a Ne comprend pas les prestations de maternité, de maladie ou de pêcheur, ni les prestations versées dans le cadre de programmes de formation, de travail partagé et de création d'emplois.

b Comprend les chômeurs qui ont fait demande mais qui n'ont pas touché de prestations.

Note : Les chiffres des totaux ont été arrondis. Pour plus de renseignements, voir l'annexe G.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données sur les prestataires fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

«La Fédération canadienne du travail n'est pas d'accord avec la notion selon laquelle l'assurance-chômage est ou devrait être un programme de redistribution du revenu. La Fédération est d'avis que si le gouvernement et les Canadiens veulent un programme de redistribution du revenu, il faudra élaborer tout spécialement des programmes à cette fin, par exemple un revenu annuel garanti, un impôt négatif ou des paiements directs avec récupération de l'impôt.» (Fédération canadienne du travail, mémoire)

L'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et l'adoption d'autres changements recommandés dans le présent rapport représenteront des économies de près de

Tableau 4.11

Répercussions possibles de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, selon le montant de la rémunération hebdomadaire assurable

Rémunération hebdomadaire assurable (en dollars de 1985)	Nombre de bénéficiaires[a]	Coût (en millions de dollars)			Taux de variation
		Régime actuel	Prestations de prolongation	Régime actuel sans les prestations de prolongation	
0 à 200 $	454 000	1 080	370	710	– 34 %
200 à 400 $	1 052 000	4 660	1 540	3 120	– 33 %
400 $ et plus	578 000	3 230	890	2 340	– 28 %
Total	2 084 000	8 970	2 800	6 170	– 31 %

a Ne comprend pas les prestations de maternité, de maladie ou de pêcheur, ni les prestations versées dans le cadre de programmes de formation, de travail partagé et de création d'emplois.
Note : Les chiffres des totaux ont été arrondis, et les taux de variation ont été calculés à partir de chiffres exacts. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données sur les prestataires fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau 4.12

Répercussions possibles de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, par province

Province	Nombre de bénéficiaires[a]	Coût (en millions de dollars)			Taux de variation
		Régime actuel	Prestations de prolongation	Régime actuel sans les prestations de prolongation	
Terre-Neuve	91 000	460	220	240	– 48 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	90	40	50	– 44 %
Nouvelle-Écosse	83 000	380	130	250	– 34 %
Nouveau-Brunswick	91 000	470	220	250	– 47 %
Québec	628 000	2 890	940	1 940	– 33 %
Ontario	616 000	2 160	510	1 650	– 24 %
Manitoba	68 000	270	60	210	– 22 %
Saskatchewan	55 000	220	50	180	– 23 %
Alberta	177 000	740	210	530	– 28 %
Colombie-Britannique	252 000	1 260	410	850	– 33 %
Total[b]	2 084 000	8 970	2 800	6 170	– 31 %

a Ne comprend pas les prestations de maternité, de maladie ou de pêcheur, ni les prestations versées dans le cadre de programmes de formation, de travail partagé et de création d'emplois.
b Comprend les données sur le Yukon et les Territoires du Nord-Ouest.
Note : Les chiffres des totaux ont été arrondis, mais les taux de variation ont été calculés à partir de chiffres exacts. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G.

Source : Totaux calculés par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données sur les prestataires fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

3 milliards de dollars qui pourront servir à financer un programme de supplément de revenu et les autres programmes de mise en valeur des ressources humaines que nous proposons. Les débats et les décisions quant à la part de ces économies qu'il conviendrait de consacrer à un programme de supplément de revenu et à celle qu'il faudrait réserver aux initiatives communautaires de croissance économique ou de recyclage sont l'affaire des instances politiques. Il n'existe pas de réponse unique; on ne peut qu'indiquer leur effet d'ensemble sur le chômage.

Recommandation

7 Que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soient abolies et remplacées, au cours d'une période de quatre à cinq ans, par un éventail de programmes de mise en valeur des ressources humaines mieux adaptés aux besoins des particuliers et des régions. Ces programmes devraient comprendre :

— un programme de supplément de rémunération;

— des mesures pour favoriser la croissance économique et le développement des collectivités (voir le chapitre 3);

— des programmes d'enseignement, d'alphabétisation et de formation de base (voir le chapitre 5);

— des politiques et des programmes visant à favoriser une plus grande souplesse du marché du travail (voir le chapitre 6).

Un régime canadien de supplément de rémunération

La question d'un régime de supplément du revenu ne peut être examinée de façon isolée. Les particularités de tout supplément de rémunération seront fonction d'une multitude de caractéristiques propres aux prestations sociales et au régime fiscal qui influent profondément sur la pertinence et le coût d'un tel supplément, de même que sur la répartition des prestations. Le gouvernement fédéral a récemment fait connaître son intention de réformer le régime fiscal et de réviser un certain nombre de programmes sociaux. Il se pourrait bien qu'un bon régime de supplément de rémunération ne puisse être conçu sans une importante réforme fiscale[7].

«Si la rémunération tirée d'un emploi n'est pas suffisante, il faudra l'augmenter par d'autres mesures de sécurité sociale. Chacun a droit à un niveau de vie adéquat pour sa santé et son bien-être ainsi que pour ceux de sa famille.» (Saskatchewan Association on Human Rights, audiences de Regina)

Comme nous l'avons fait remarquer auparavant, quatre provinces offrent déjà des programmes de supplément du revenu, et toutes ont manifesté un intérêt intense à l'égard de tout programme susceptible de venir en aide aux personnes aptes à travailler mais réduites aujourd'hui à vivre de l'aide sociale. L'adoption d'un régime de supplément de rémunération devra normalement avoir fait l'objet de discussions fédérales-provinciales et donner lieu à des accords bilatéraux ou multilatéraux reflétant les préoccupations diverses des provinces. La nécessité, par exemple, de remplacer par un autre moyen les prestations de pêcheur pourrait être prévue dans les régimes d'un certain nombre de provinces (voir le chapitre 9). Il semble donc indiqué d'envisager un groupe de régimes de supplément du revenu plutôt qu'un seul régime uniforme applicable à l'ensemble du Canada afin de tenir compte de la diversité des besoins.

Il existe plusieurs formes de régimes de supplément de rémunération. L'une d'elles prévoit le paiement de divers montants pour amener le revenu de tout le monde à un certain niveau; c'est le cas des régimes de la Saskatchewan et du Manitoba. Il y a aussi des régimes dits «de supplément au revenu du travail» ou «d'incitation au travail», semblables au régime en vigueur au Québec, aux termes desquels un petit montant est versé qui s'ajoute à chaque dollar gagné, jusqu'à concurrence d'un certain niveau de revenu. Une variante de ce régime serait de traiter les prestations d'assurance-chômage de la même manière que les gains qu'elles remplacent et de les ajouter soit aux gains, soit aux prestations. Un régime de supplément du revenu conjugué à un régime fiscal réformé et uniformisé a aussi été proposé. Ajoutons en dernier lieu que le régime universel de sécurité du revenu proposé par la Commission Macdonald est essentiellement un régime de supplément de rémunération.

«Nous ne nions pas la nécessité d'un revenu annuel garanti, mais nous disons tout simplement que cet objectif ne peut être atteint au détriment de l'assurance-chômage ou d'autres programmes liés aux revenus.» (Congrès du travail du Canada, audiences d'Ottawa)

Le supplément du revenu diffère fondamentalement d'un revenu annuel garanti. Bien qu'universel, ce dernier s'adresse en tout premier lieu aux personnes incapables de travailler, c'est-à-dire à celles qui, sans cela, n'auraient aucun revenu. Dans une certaine mesure, le Canada offre déjà un revenu garanti, par le biais de divers programmes. En effet, pour les personnes âgées, il y a la Sécurité de la vieillesse, sans compter le Supplément du revenu garanti; pour les familles qui comptent des enfants, il y a les allocations familiales et les crédits d'impôt; enfin, pour tous ceux qui satisfont aux critères prescrits, il y a l'aide sociale. Le revenu garanti doit donner aux personnes qui ne bénéficient d'aucune autre source d'aide les moyens d'assurer leur subsistance.

Le régime de supplément du revenu s'adresse, de par sa définition, aux personnes qui ont déjà un revenu. Plus précisément, il vise les personnes qui ont un minimum de rémunération, c'est-à-dire les travailleurs à faible revenu. Entrent dans cette catégorie les travailleurs dont le salaire ne suffit pas à répondre aux besoins de leur famille et ceux dont les périodes de travail ne sont pas assez longues pour les rendre admissibles aux prestations d'assurance-chômage, ou qui ne donnent droit qu'à des prestations peu élevées ou à court terme. Éventuellement, ce groupe pourrait également englober les personnes qui vivent actuellement de l'aide sociale, qui sont aptes à travailler et qui exerceraient un emploi si elles en avaient la possibilité.

«Il semblerait impossible d'avoir un revenu minimum garanti qui ramasse tous les autres programmes et qui les remplace.» (Chambre de commerce du Québec, audiences de Montréal)

En conservant le régime fiscal actuel et toutes les mesures fiscales d'aide adoptées pour des raisons d'ordre social, et en disposant des fonds actuellement consacrés aux divers programmes de supplément du revenu, on pourrait peut-être concevoir un régime de supplément du revenu qui réglerait les problèmes du présent système qui est passablement incohérent. Mais le résultat laisserait beaucoup à désirer. En effet, une étude des problèmes inhérents au régime universel de sécurité du revenu proposé par la Commission Macdonald illustre ce point.

«Si elle est acceptée, la proposition de la Commission Macdonald pour un régime universel de supplément du revenu entraînera un transfert direct de fonds des petits et moyens salariés à destination des entreprises.» (Toronto Legal Clinics' Unemployment Insurance Workgroup, mémoire)

Selon la Commission Macdonald, on pourrait récupérer 12,2 milliards de dollars à partir des allocations familiales, du Supplément du revenu garanti (exception faite des pensions de la Sécurité de la vieillesse), des crédits d'impôt pour enfants, de l'exemption d'impôt pour enfants à charge ou de l'exemption de personne mariée ou l'équivalent et de la part de l'aide sociale assumée par le gouvernement

fédéral[8]. Si toutes ces ressources étaient affectées à un régime universel de sécurité du revenu, elles permettraient de financer le versement de prestations maximales dont le montant annuel (en dollars de 1984) serait de l'ordre de 2 750 $ pour les adultes de moins de 65 ans (et pour le premier enfant d'une famille monoparentale), de 750 $ pour les enfants et de 3 825 $ pour les personnes âgées.

Au cours des audiences publiques, cette proposition a souvent été mal comprise et critiquée. Parce qu'on en parlait comme d'un régime de «sécurité du revenu», on a cru y voir le concept d'un revenu annuel garanti. Par conséquent, le niveau de revenu paraissait nettement trop bas, ne permettant pas de faire vivre une personne ou une famille sans autre source de revenu.

«Nous pensons que si vous combiniez tous les programmes sociaux qui existent actuellement, les prestations qu'un individu recevrait à ce moment seraient très nettement supérieures au montant d'un revenu annuel garanti, surtout si l'on tient compte du fait que l'on a recommandé, je crois, la somme de 13 000 $ par année. Selon nous, ceci est au-dessous du seuil de la pauvreté pour une famille de trois personnes, même dans une région rurale.» (Organisation anti-pauvreté de Frédéricton, audiences de Frédéricton)

Les détracteurs n'ont pas tenu compte du fait que la Commission Macdonald a reconnu que «les niveaux de revenus garantis, qui vaudraient pour de très faibles revenus salariaux, ne sont pas forcément suffisants pour subvenir à tous les besoins d'une famille, à moins qu'elle ne reçoive une aide supplémentaire[9]». De plus, l'hypothèse formulée par la Commission, selon laquelle les provinces emploieraient leur part (50 %) des fonds affectés au Régime d'assistance publique du Canada pour assurer un revenu de base (d'environ 4 000 $ en moyenne) qui viendrait s'ajouter au supplément proposé par la Commission Macdonald, n'a guère rassuré les personnes soucieuses de protéger les intérêts des bénéficiaires de l'aide sociale.

Le caractère «universel» du régime proposé de sécurité du revenu est un autre point en litige. On ne peut fermer les yeux sur la distinction entre ceux qui sont capables de travailler et sont censés le faire, et ceux qui ne le sont pas. Ces deux catégories de personnes peuvent réagir de façons bien différentes face à l'existence même de régimes de supplément et de soutien du revenu. Le Rapport Macdonald fait état de cette préoccupation :

> Il faut faire en sorte que les prestations soient conditionnelles au fait de s'inscrire sur le marché du travail par la recherche active d'un emploi. . . Les prestations pourraient être également conditionnelles à la preuve d'un certain revenu salarial ou à la participation à des projets locaux de création d'emploi[10].

S'il en était ainsi, cependant, le régime universel de sécurité du revenu ne saurait plus être qualifié d'universel.

«Je crois que c'est en fait l'aspect pratique de la chose qui fait peur au monde. Ce qui fait peur le plus, c'est de ne pas être payé suffisamment. Lorsque vous touchez des prestations d'assurance-chômage, vous ne recevez rien pour vos frais de soins dentaires, d'optométriste ou autres. Vous recevez tout simplement un chèque. Par contre, ceux qui reçoivent des prestations d'aide sociale ont droit par exemple au remboursement des frais d'optométriste. Il faut bien prendre toutes ces choses en considération également. Un revenu annuel garanti devrait être au-dessus du seuil de la pauvreté et faire l'objet de révisions annuelles. La personne qui a pris la parole avant moi a parlé de 9 000 $ pour une personne célibataire; à mon avis, cette somme n'est pas suffisante.» (David Radke, audiences de Calgary)

Outre ces critiques, qui découlaient en partie d'une mauvaise compréhension de ce que la Commission Macdonald entrevoyait comme régime universel de sécurité du revenu, Michael Wolfson a démontré que la proposition, même lorsqu'on ne retient que la notion de supplément du revenu, ne permet pas, vu le régime fiscal, d'assurer une transition graduelle des transferts nets aux impôts nets à mesure qu'augmente le niveau de revenu (voir l'encadré)[11].

Les imperfections du régime proposé sont encore plus évidentes lorsqu'on le compare à une formule de rechange qui modifie en profondeur le régime fiscal par l'adoption d'un taux fixe d'impôt (c'est-à-dire d'un taux marginal uniforme) sur le revenu des particuliers. Par exemple, suivant le régime universel de sécurité du revenu, les taux marginaux d'imposition réels se situent entre 50 et 60 % pour les revenus compris entre 10 000 $ et 30 000 $.

«Voilà où à mon avis le revenu annuel garanti ne marche pas, car il ne s'intéresse qu'au revenu; n'oubliez pas que vous avez également besoin de services sociaux.» (Ministère des services de l'emploi et de la sécurité économique du Gouvernement du Manitoba, audiences de Winnipeg)

La présente analyse fait ressortir le dilemme que pose la création d'un revenu garanti universel. Les fonds disponibles étant insuffisants, il faudrait choisir entre des prestations inadéquates ou un taux implicite d'imposition plus élevé qui réduirait l'incitation à travailler. Même en utilisant tous les fonds que représentent les volets soutien du revenu et supplément du revenu mentionnés précédemment, on ne pourrait assurer un revenu décent à tous les Canadiens sans emploi. Pour le faire, il faudrait modifier substantiellement la répartition des prestations, dans un sens qui ne serait pas toujours souhaitable. Par exemple, les bénéficiaires d'allocations de logement social et les personnes âgées y perdraient, tandis que les modifications profiteraient aux personnes célibataires. Le régime de supplément du revenu exigerait toutefois moins de fonds, car le supplément ne ferait que s'ajouter aux autres revenus.

Pour définir les modalités particulières d'un régime de supplément du revenu, il faudrait envisager un grand nombre d'hypothèses au sujet des changements que subiraient les programmes sociaux et le régime fiscal, des priorités socio-économiques et des points de vue des provinces. Il nous a semblé plus utile de définir plutôt les caractéristiques essentielles que tout régime viable et convenable de supplément du revenu devrait posséder. La Commission penche en faveur du supplément du revenu.

Intégration de la sécurité du revenu au Régime d'impôt sur le revenu des particuliers

Dans un article intitulé «A Guaranteed Income», publié dans la revue *Options politiques* (janvier-février 1986), Michael Wolfson a analysé le régime universel de sécurité du revenu (RUSR) prôné sur la Commission Macdonald, et proposé comme solution de rechange un régime entièrement intégré de revenu garanti et d'impôt simplifié (RG/IS).

M. Wolfson a fait valoir que le régime universel proposé ne tient pas compte de l'interdépendance et du chevauchement qui existent entre le système de paiements de transfert direct et le régime d'impôt sur le revenu des particuliers. Pour tourner la difficulté, il propose la formule RG/IS qui abolirait, à l'exemple du RUSR, les programmes et l'aide fiscale qui suivent : les allocations familiales, le Supplément du revenu garanti (portion fédérale), le Régime d'assistance publique du Canada, le crédit d'impôt pour enfants, l'exemption de personne mariée et l'équivalent ainsi que l'exemption pour enfants à charge. Les dépenses au titre de l'assurance-chômage seraient aussi réduites de 40 %. Ensuite, afin d'unifier et de simplifier tout le système de transferts et de l'impôt sur le revenu, le régime de RG/IS supprimerait l'exemption personnelle et l'exemption en raison de l'âge, les déductions pour revenus de pensions et de placements, la déduction pour emploi et surtout l'ensemble complexe des taux marginaux d'impôt. Un seul taux d'impôt de base de 30 % serait perçu au palier fédéral. Les cotisations d'assurance-chômage seraient aussi abolies et le régime serait financé par les revenus consolidés.

Afin de remplacer toutes les exemptions personnelles, la formule RG/IS comporterait un ensemble de dispositions fédérales quant au revenu annuel garanti. Pour établir une comparaison avec le RUSR, M. Wolfson a choisi des niveaux similaires d'indemnisation pour cette nouvelle formule de revenu garanti universel, à savoir :

- 2 750 $ pour une personne de 18 à 24 ans
- 750 $ pour un enfant de moins de 18 ans
- 2 600 $ pour une personne de 65 ans et plus
- 2 000 $ de plus pour le chef d'une famille monoparentale
- 1 400 $ pour un célibataire de 65 ans et plus.

Ces dispositions concordent avec le principe d'un supplément du revenu à l'intention des gagne-petit. Toutefois, elles seraient complètement intégrées au Régime d'impôt sur le revenu des particuliers. À l'inverse de ce que prévoit le RUSR, les taux de récupération fiscale des transferts fondés sur le revenu ne viendraient pas s'ajouter aux taux d'impôt sur le revenu des particuliers.

Bien que les deux formules s'équivalent sur le plan de la fiscalité, elles n'auraient pas les mêmes conséquences sur la répartition des revenus. Dans les deux cas, l'impôt perçu auprès des familles à revenu élevé serait redistribué aux ménages à faible revenu. Le RUSR réduirait le revenu net des familles de couples encore jeunes d'environ les deux tiers, tandis qu'environ un tiers seulement de celles-ci subiraient des pertes nettes dans le cas du RG/IS. La formule RG/IS tend toutefois à imposer plus lourdement que le RUSR les 10 % de la tranche supérieure des revenus.

Pareil régime ne saurait être conçu pour des personnes qui sont incapables de travailler et ne disposent pas d'autres sources de revenu. En ce sens, donc, il ne serait pas vraiment «universel», car cette portion de la population en serait exclue. Pour toutes les autres personnes, toutefois, l'instauration d'un régime de supplément du revenu, si modeste soit-il au départ, serait un pas dans la bonne direction. Cela inciterait les bénéficiaires à s'aider eux-mêmes et ce, d'une façon plus équitable que le quasi-supplément du revenu actuellement offert grâce aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Au début, le montant des suppléments risque de ne pas être équivalent à celui des prestations de prolongation actuelles, vu que d'autres programmes de mise en valeur des ressources humaines sont aussi proposés, mais les fonds affectés à ce chapitre seraient répartis plus équitablement.

Un régime de supplément du revenu devrait être conçu de façon à élargir les possibilités qui s'offrent à ceux qui aspirent à l'autonomie, grâce à leur participation au marché du travail. Il devrait garantir une augmentation appréciable du revenu global d'une personne à mesure que progressent ses gains. Paradoxalement, beaucoup de bénéficiaires qui tentent de s'affranchir de l'aide sociale restent en quelque sorte «prisonniers» du régime. Lorsque la rémunération est relativement peu élevée, le fait de travailler davantage peut ne pas augmenter ou peut même réduire le revenu net total, étant donné que l'aide sociale et la rémunération elle-même sont imposables. Le travail n'améliore pas nécessairement la situation financière d'une personne et peut même contribuer à la détériorer.

Pour qu'un régime de supplément du revenu soit efficace, il faut également que le taux de récupération fiscale soit peu élevé et progressif. Plus précisément, les prestations devraient être réduites à un taux relativement faible à mesure que le revenu augmente (un taux de 40 % par exemple). La progression du taux de récupération fiscale devrait également être régulière, c'est-à-dire qu'elle ne devrait pas faire de grands bonds à mesure que le revenu augmente.

«Le régime en place pousse les gens à tricher et à ne pas déclarer les revenus qu'ils reçoivent, et à mon avis cela n'est pas bien.» (James Earl Jefferson, audiences de London)

La mise sur pied d'un nouveau régime canadien de supplément du revenu supposerait un réaménagement complet d'un des volets du système de sécurité du revenu. Cela permettrait de redonner au régime d'assurance-chômage son rôle premier, qui est celui d'une assurance sociale.

Recommandation

8 Que le gouvernement fédéral collabore étroitement avec les provinces en vue d'élaborer des régimes de supplément de rémunération qui viendraient compléter les modifications que l'on propose d'apporter au Régime d'assurance-chômage. Les régimes en question devraient être conçus de façon à permettre que les personnes faisant partie de la population active mais ayant un revenu insuffisant aient droit à un supplément calculé en fonction du revenu total du ménage, plutôt qu'en fonction du revenu individuel. Le taux de récupération fiscale, conjugué au Régime d'impôt sur le revenu, devrait être inférieur à 50 %.

L'assurance sociale

Le rôle de l'assurance-chômage

«L'assurance-chômage a joué un rôle primordial en tant que stabilisateur économique. Le revenu tiré des prestations d'assurance-chômage a permis non seulement à des individus et à des familles entières, mais également à des collectivités, de survivre, de même d'ailleurs qu'à des régions, lors de périodes de difficultés économiques sérieuses.» (Ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique du Gouvernement du Manitoba, audiences de Winnipeg)

L'assurance-chômage joue un rôle transitoire, c'est-à-dire qu'elle vise à remplacer partiellement le revenu pendant une période donnée, par exemple entre deux périodes de travail dans un même emploi, entre deux emplois ou entre la fin de l'exercice d'un emploi et le retrait de la population active. À long terme, l'assurance-chômage contribue à atténuer l'incidence du chômage sur la situation économique du chômeur et sur celle de la collectivité, laquelle a besoin que soit maintenu le pouvoir d'achat de ses membres. En raison de son caractère transitoire, l'assurance-chômage est différente des régimes de prestations d'aide sociale, de retraite ou d'invalidité qui visent à offrir un revenu d'appoint afin de maintenir à un niveau acceptable, à long terme, le revenu des particuliers et des familles. L'assurance-chômage comporte des fonctions d'adaptation, de prévention et d'aide. En effet, elle vient en aide aux personnes qui attendent de reprendre leur emploi, qui changent d'emploi ou qui se retirent de la population active; elle s'apparente plus à un garde-fou qu'à un filet de sécurité.

«Pour nous, l'assurance-chômage est un programme fédéral d'assistance sociale dont l'objectif est de nous protéger contre tout arrêt temporaire de rémunération.» (Fédération des femmes du Québec, mémoire)

La mise sur pied du régime de supplément du revenu proposé faciliterait une réforme du Régime d'assurance-chômage en axant les conditions d'admissibilité uniquement sur le revenu, et ce, sans tenir compte des notions de «besoins» ou de «situation familiale». En effet, ces notions sont plutôt liées au supplément ou au soutien du revenu. On ne peut utiliser l'assurance-chômage à des fins de supplément du revenu sans en altérer la nature et sans commettre des injustices inacceptables. En un sens, ce que l'assurance-chômage doit assurer, c'est la rémunération à partir de laquelle sont calculées les cotisations, non la personne qui touche cette rémunération. Par ailleurs, comme c'est le chômage qui déclenche le versement des prestations d'assurance-chômage, il convient donc d'étudier de plus près la notion de chômage.

La perte d'emploi et l'arrêt de rémunération

«Quant aux prestations de maternité, l'arrêt momentané du travail causé par la maternité, l'adoption ou la maladie est, quant à nous, bien relié au travail et doit faire partie du Régime d'assurance-chômage. Pour l'instant, il n'y a pas d'autres instances en place qui pourraient, croyons-nous, couvrir un régime de prestations de maternité.» (Commission des services juridiques, audiences de Québec)

On entend habituellement par chômage le fait d'être «sans travail». Toutefois, les sans-emploi ne peuvent pas tous toucher des prestations d'assurance-chômage, tandis que certaines personnes le peuvent tout en conservant leur emploi. La définition du chômage que nous employons est lourde de conséquences, car elle contient implicitement la ligne de démarcation entre l'assurance-chômage et d'autres régimes. Elle peut faire toute la différence entre être ou ne pas être admissible à l'assurance-chômage.

Seules les personnes qui ont travaillé un certain nombre de semaines puis ont perdu leur emploi peuvent avoir droit à des prestations d'assurance-chômage. Les règles d'admissibilité divisent les sans-emploi en deux groupes : ceux qui ne remplissent pas les conditions d'admissibilité et ceux qui sont admissibles. Quelles que soient ces normes d'admissibilité, il faut insister ici sur le fait que ceux qui n'y satisfont pas doivent s'en remettre à leurs propres ressources, à leurs familles ou, à défaut de cela, à l'aide sociale.

Dans le régime actuel, la définition de l'emploi est pour le moins déroutante. Être en chômage signifie faire face à un «arrêt de rémunération» pendant au moins sept jours. Dans la plupart des cas, cette interruption se produit à la fin d'un contrat de travail. Par la force des choses, si vous perdez votre emploi, vous cessez d'être payé. Cependant, le travailleur continue parfois d'être rémunéré pendant un certain temps après la fin d'un emploi. Ce qui est encore plus important dans le contexte actuel, c'est que l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage peut exister même si le contrat de travail n'est pas terminé. Au Canada, le Régime d'assurance-chômage prévoit une mesure qui n'existe pour ainsi dire nulle part ailleurs. En effet, dans bien d'autres pays, les arrêts de rémunération en cas de maternité, de maladie ou de licenciement de courte durée offrant une garantie de rappel font l'objet d'une indemnisation au moyen d'autres composantes du système de sécurité sociale. Cette portée relativement étendue de l'assurance-chômage au Canada peut expliquer, en partie du moins, pourquoi une portion si importante du produit national brut (2,4 % en 1984) lui est affectée.

«Une femme qui quitte son emploi parce qu'elle est enceinte n'est pas vraiment en chômage puisqu'elle a toujours son emploi. Les prestations qui sont payées aux travailleuses dans une telle situation devraient donc l'être par un régime autre que celui de l'assurance-chômage, par exemple celui des allocations familiales, et être intégralement financées par le gouvernement.» (Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, mémoire)

La protection du revenu en cas d'arrêt de rémunération s'applique dans trois genres de circonstances. L'employé qui tombe malade est temporairement «sans travail», mais il est toujours lié par un contrat de travail, comme l'est d'ailleurs son employeur. De même, certaines lois provinciales garantissent la sécurité d'emploi aux femmes enceintes. En pareils cas, le rôle de l'assurance-chômage est celui d'un régime obligatoire qui assure le versement de prestations de maladie minimales à tous les employés, et il a une portée sociale.

«On avait tendance à croire que ceux qui occupaient des emplois saisonniers ou exerçaient des professions qui connaissaient davantage de hauts et de bas étaient généralement mieux payés, et que cela compensait en partie cette fluctuation et leur difficulté à se trouver du travail à plein temps toute l'année. En fait, l'assurance-chômage a été conçue, tout au moins à son origine, comme un moyen d'éviter à ces personnes de tomber en-dessous d'un seuil critique entre deux emplois.» (Conseil primaire Ontario-Manitoba du Syndicat canadien des travailleurs du papier, audiences de Thunder Bay)

La troisième situation est celle des licenciements de courte durée et des emplois saisonniers où les travailleurs reprennent souvent le même emploi. Certaines professions, notamment les métiers de la construction, sont caractérisées par une alternance de périodes d'emploi pour les mêmes employeurs ou pour des employeurs différents. Dans de nombreux cas, il existe un contrat implicite ou explicite qui assure le maintien des droits d'ancienneté, de la classification, des droits et des cotisations à des régimes de rentes. L'arrêt de rémunération ne fait aucun doute, mais on peut se demander s'il s'agit bel et bien d'une perte d'emploi.

La protection par l'assurance-chômage de ces trois catégories de travailleurs ne fait pas l'unanimité. Elle soulève plusieurs objections. Certains sont d'avis que la notion d'«arrêt de rémunération» lorsqu'il n'y a pas de perte d'emploi ne devrait pas intervenir, en principe, dans un régime d'assurance-chômage. Pour d'autres, la question est de savoir quels risques devraient être regroupés. De telles garanties doivent-elles incomber à l'employeur ou à la société? La maladie appartient-elle à la même famille de risques? En ce qui concerne les licenciements de courte durée offrant une possibilité de rappel, certains prétendent que l'existence des prestations d'assurance-chômage incite les employeurs à recourir à des licenciements pour réduire les frais associés à l'accumulation des stocks invendus, aux dépens, bien entendu, de tous les autres employeurs et employés. Comme on l'a vu au chapitre 2, on est porté à croire que cela se produit effectivement.

«Les coûts des prestations de maternité et de maladie de l'assurance-chômage ont énormément augmenté. La Chambre de commerce de l'Alberta est d'avis que ces deux genres de prestations n'ont rien à voir avec l'assurance-chômage.» (Chambre de commerce de l'Alberta, audiences de Calgary)

«Ce serait une erreur, à notre avis, de prendre le Régime d'assurance-chômage pour un véritable régime d'assurance. Depuis son origine, il est devenu un régime universel de transfert pour les sans-emploi au Canada.» (Confédération des syndicats nationaux (CSN), mémoire)

«À notre avis, la maternité est un choix que l'on fait. Les femmes devraient être en mesure de planifier leurs congés grâce à un régime où les sommes qui y seraient versées pourraient être déduites de l'impôt, par exemple comme le REER.» (Berwick Ferguson Payroll Canada Ltd., audiences de Toronto)

«Nous pensons que ce qui serait idéal, c'est d'avoir une véritable politique de la maternité, politique des droits parentaux qui serait indépendante de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Néanmoins, à défaut d'avoir cette politique et cette loi, qui donnerait effectivement aux femmes canadiennes un vrai droit au congé de maternité, on pense que les congés de maternité doivent demeurer dans le régime actuel, et qu'ils doivent être bonifiés.» (Confédération des syndicats nationaux (CSN), audiences du Québec)

Une autre source de difficultés réside dans le fait que depuis 1940 le gouvernement fédéral dispose du pouvoir de réglementer et de financer au moyen de cotisations un régime d'assurance-chômage. Si l'on devait un jour demander aux tribunaux de préciser les pouvoirs du Parlement au regard de la définition du chômage, nous pensons qu'ils seraient favorables à une interprétation libérale de ces pouvoirs dans la mesure où ils jugeraient essentiel au bon fonctionnement d'un régime d'assurance-chômage que cette définition soit large. Pour savoir si un arrêt de rémunération sans rupture du contrat de travail pourrait satisfaire à une telle définition, il faudra attendre qu'une décision judiciaire soit rendue à ce sujet.

L'assurance sociale devrait être obligatoire et universelle parce qu'il est dans l'intérêt général de la société de partager largement le fardeau de certains risques. En cela, le Régime d'assurance-chômage ressemble à l'assurance-maladie qui est obligatoire, impose des cotisations normalisées et offre une garantie à tous – tant à ceux qui présentent des risques qu'à ceux qui jouissent d'une bonne santé. Les détracteurs de l'assurance-chômage au Canada ont prétendu qu'un «risque certain» auquel on peut s'attendre ne devrait pas être assuré. Toutefois, dans les régimes de sécurité sociale, l'assurance pure n'est pas l'objectif visé; il s'agit plutôt de constituer une assurance contre les arrêts involontaires de la rémunération et de faire assumer ce risque à tous les employeurs et employés. Il existe des situations qui touchent le revenu des travailleurs et qui sont des risques légitimement assurables quoique prévus. Même en prévoyant qu'un travailleur retrouvera son poste après une période de chômage, le risque contre lequel l'employeur et le travailleur s'assurent a trait au moment et à la durée de l'arrêt de rémunération.

En assurance sociale, la notion de ce qui constitue une famille de risques semblables est une porte ouverte à l'interprétation. On ne peut démontrer que ceux qui s'opposent au regroupement généralisé dans le régime actuel d'assurance-chômage ont tort. La seule façon de répondre à cette objection est probablement d'insister sur la pratique que nous avons adoptée par le passé et sur l'absence, à l'heure actuelle, de toute solution de rechange précise.

Recommandation

9 Que l'assurance-chômage prévoie un revenu temporaire de remplacement en cas de perte d'emploi ou d'arrêt de rémunération.

Remboursement des prestations par les bénéficiaires ayant un revenu élevé

Depuis 1979, les prestataires dont le revenu est élevé doivent rembourser une partie de leurs prestations d'assurance-chômage. Ceci s'applique aux personnes dont le revenu net aux fins de l'impôt est supérieur à 150 % du maximum de la rémunération annuelle assurable. Le plafond actuel est de 38 766 $. Le montant remboursé est soit 30 % du revenu net (y compris les prestations d'assurance-chômage) au-dessus du plafond, soit 30 % des prestations reçues si ce montant est inférieur au premier.

Une personne dont le revenu net est de 40 000 $ et qui a touché 3 000 $ de prestations doit donc rembourser 370 $ (30 % de la différence entre 40 000 $ et 38 766 $). Si son revenu net est de 45 000 $ et que ses prestations s'élèvent à 3 000 $, il lui faut rembourser 900 $ (30 % de 3 000 $).

Cette mesure a été adoptée parce qu'une forte proportion des prestations vont à des familles dont le revenu est élevé. Ceci illustre bien l'incertitude qui règne au sujet du rôle de l'assurance-chômage : est-elle un régime d'assurance sociale ou de redistribution du revenu? Puisque l'assurance-chômage ne peut pas s'acquitter efficacement de ce second rôle, cette disposition devrait être éliminée dans le cadre des réformes proposées au chapitre 7.

Les prestations de maternité, d'adoption et de maladie

Les ministres fédéral et provinciaux responsables des services sociaux ont étudié la possibilité d'établir un régime complet d'aide aux personnes invalides. Cette étude portait essentiellement sur les prestations d'invalidité de longue durée et non sur les prestations de maladie de courte durée maintenant offertes par le Régime d'assurance-chômage. Ces prestations d'invalidité de longue durée englobent les prestations que versent le Régime de pensions du Canada ainsi que le Régime des rentes du Québec, les régimes d'indemnisation des victimes d'accident du travail, les régimes privés d'assurance-invalidité de longue durée ainsi que les programmes provinciaux d'aide aux personnes invalides en Ontario, en Alberta et en Colombie-Britannique.

«Nous sommes d'avis que les prestations de maladie devraient rester dans le Régime d'assurance-chômage. . . Les prestations de maladie du Régime d'assurance-chômage ainsi que de tous les autres régimes de prestations en vigueur qui assurent la continuité du revenu pour les personnes handicapées devraient être éliminés et remplacés par un régime universel d'invalidité.» (Confederation of Canadian Unions, audiences de Vancouver)

Il faut faire l'éloge de cette initiative. Une analyse plus poussée de cette question devrait aussi comprendre l'examen de la protection sous forme de prestations de maternité et de maladie de courte durée de même que l'étude de certains facteurs touchant le rôle actuel de l'assurance-chômage dans le versement de ces prestations.

Étant donné qu'il n'existe pas pour le moment de régime plus universel pour protéger le revenu des travailleurs et des travailleuses en congé de maternité ou de maladie, il convient que le Régime d'assurance-chômage continue d'assurer cette protection, du fait que le chômage est défini comme étant aussi bien le résultat d'un arrêt de rémunération temporaire que d'une perte d'emploi. Puisque le régime couvre la mise à pied temporaire avec avis de rappel, il est tout aussi normal qu'il couvre les congés temporaires de maternité et de maladie.

Plusieurs groupements d'entreprises ont demandé une réduction plus substantielle des cotisations d'assurance-chômage pour les employeurs ayant leur propre régime d'assurance-invalidité. À l'heure actuelle, la réduction des cotisations patronales est calculée à partir du coût moyen des prestations de maladie ou de maternité versées par le Régime d'assurance-chômage à des particuliers couverts par ces régimes privés, et ce coût est établi à partir de la moyenne annuelle de la rémunération assurable de ces particuliers. Bon nombre de ces groupements estiment que cette méthode n'est pas satisfaisante parce que la réduction des cotisations n'est pas calculée en fonction de ce qu'il en coûte aux employeurs d'offrir des régimes privés d'assurance. C'est le coût des prestations versées par le Régime d'assurance-chômage qui doit

«À notre avis, le caractère "inattendu" de la maladie justifie l'inclusion des prestations de maladie dans le premier volet de notre proposition. Nous recommandons en effet que l'on différencie davantage les primes des employeurs qui garantissent une assurance-maladie de celles des employeurs qui n'en garantissent pas. Cela inciterait ainsi les employeurs à s'auto-assurer. Notre préoccupation première est que tous les salariés, qu'ils travaillent pour de grandes ou de petites entreprises, bénéficient d'une assurance-maladie.» (Chambre de commerce du Canada, mémoire)

servir de point de repère pour la réduction des cotisations. Il y a donc lieu de revoir la méthode utilisée pour calculer la réduction des cotisations afin de déterminer si elle offre une compensation suffisante aux employeurs.

Recommandation

10.1 Que le Régime d'assurance-chômage continue d'offrir des prestations de maladie et qu'il continue de prévoir une réduction des cotisations équivalant aux sommes économisées par le Compte d'assurance-chômage grâce au régime privé d'assurance-invalidité, mais que l'on revoie la méthode qui sert à calculer la réduction des cotisations.

Deux questions de caractère administratif relatives aux prestations de maladie soulèvent un intérêt particulier. La question des «profils médicaux» utilisés aux fins des prestations de maladie a fait l'objet de nombreuses plaintes de la part des participants aux audiences. Ils ont soutenu que la durée des prestations de maladie était fixée de façon arbitraire au moyen d'un «barème secret», sans égard aux recommandations du médecin du client. Les profils médicaux doivent demeurer en usage, mais nous reconnaissons que le refus de les divulguer entretient le doute à leur sujet, ce qui peut être évité en permettant aux clients de les consulter.

«Comment un livre peut-il vous dire ce que sera la durée de la maladie d'une personne? Cela est ridicule. Ce devrait être au médecin de dire combien de temps la personne en question sera malade et à la Commission de l'accepter.» (Conseil du travail du Grand Toronto, audiences de Toronto)

En outre, il appert que la période normale d'attente de deux semaines n'est pas appliquée actuellement dans certains cas de maladie, de blessures ou de quarantaine, ce qui est contraire au principe de co-assurance selon lequel l'assureur et l'assuré partagent les frais des risques couverts par l'assurance.

Recommandation

10.2 Que les clients puissent consulter les profils médicaux servant à établir les prestations de maladie. Que l'exigence relative à une période d'attente de deux semaines pour les prestations de maladie soit maintenue et respectée.

Depuis son adoption en 1971, la disposition relative aux prestations de maternité a été modifiée à quelques reprises pour permettre l'obtention des prestations et ce, non seulement pour tenir compte de l'incapacité physique de la mère mais également des obligations parentales. Cette tendance est également manifeste dans les mesures prises en 1984 pour étendre les mêmes dispositions à un parent adoptif.

Compte tenu de ce changement, il est étonnant que les dispositions actuelles ne reconnaissent pas, comme pour le père adoptif, le rôle de parent du père naturel. Sur ce plan, nous partageons l'opinion du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité (le Comité Boyer) et nous sommes aussi d'accord avec lui sur la question de la mise en place d'un mécanisme de prestations à deux volets[12].

«Nous recommandons d'autre part que les deux parents aient droit aux prestations de maternité afin de se les partager comme bon leur semble.» (Association des banquiers canadiens, mémoire)

Il faut maintenir la disposition relative à une période d'attente de 2 semaines et prévoir une période de prestations de 15 semaines. Le régime de prestations à deux volets permettrait alors aux parents d'arrêter la période des prestations de la mère et de décider lequel des deux se prévaudra du congé parental. Les dispositions actuelles obligent

le prestataire à prouver qu'il est «raisonnable» de rester à la maison. Le même principe devra être adopté dans le cas du régime de prestations à deux volets.

Recommandation

11.1 Qu'un régime de prestations de maternité et de parent soit mis en place et comprenne deux volets :

— des prestations de maternité offertes pendant la période entourant la naissance d'un enfant;

— des prestations de parent offertes pendant la période qui suit le congé de maternité ou l'adoption d'un enfant.

Que les prestations de parent soient versées à l'un ou l'autre des parents ou aux deux (mais pas en même temps) de manière à ce que la totalité des prestations ne dépasse pas le maximum auquel un parent a droit; que ces prestations soient offertes uniquement à ceux ou celles qui font partie de la population active.

Le Comité Boyer a également soulevé la question du versement de prestations spéciales de plus d'une catégorie, notamment de maternité et de maladie. Dans la législation actuelle, la durée des prestations spéciales dans une combinaison quelconque est limitée à 15 semaines. Ainsi, un parent qui touche le montant maximal des prestations de parent ne peut recevoir de prestations de maladie durant la même période. Le Comité Boyer estime que cette règle est «excessivement sévère» pour les parents naturels ou adoptifs qui tombent malades. On en jugera par le témoignage qui apparaît à la fin de ce chapitre.

Enfin, ces «prestations spéciales» ne sont actuellement versées que durant la période de prestations initiale, c'est-à-dire les 25 premières semaines de chômage. Cette pratique semble inutilement restrictive et devrait être modifiée.

«Si vous avez le malheur d'être sans travail et, qui plus est, de tomber gravement malade, vous feriez mieux d'être remis sur pied d'ici la seizième semaine, car c'est à ce moment précis que vous perdrez votre droit de toucher des prestations d'assurance-chômage.» (Mouvement action chômage de Trois-Rivières, mémoire)

Recommandation

11.2 Que le paragraphe 22(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifié pour que la limite de 15 semaines applicable à l'ensemble des prestations soit supprimée, de sorte que le droit aux prestations de maladie soit bien distinct du droit aux prestations de maternité ou de parent, et que le demandeur ait droit à des prestations de maternité, de parent et de maladie, n'importe quand pendant qu'il est en chômage.

La fixation de taux particuliers en fonction d'un barème de mérite et de démérite

L'examen précédent de l'arrêt de rémunération pour cause de maladie ou de maternité soulève également la question des risques que présentent les congédiements de courte durée et l'emploi saisonnier. L'arrêt de rémunération sans perte d'emploi et les différents programmes d'emploi temporaire dans divers secteurs d'activité (par suite de travail saisonnier ou pour diverses raisons) sont largement responsables de l'écart entre les cotisations et le versement de prestations d'une industrie à l'autre.

«Pourquoi les industries qui fournissent des emplois toute l'année devraient-elles subventionner celles qui ne le font pas?» (Association pétrolière du Canada, audiences de Calgary)

«L'industrie de la construction est désignée du doigt comme étant une industrie où le taux de chômage temporaire est relativement élevé. Et pourtant, il est évident que ce n'est pas en modifiant les cotisations d'assurance-chômage que l'on empêchera les employeurs de licencier du personnel lorsque de gros projets seront achevés, ou bien que l'on forcera des entreprises devant exécuter des travaux impossibles à réaliser en hiver à conserver leurs employés durant les mois les plus froids.» (Union internationale des journaliers de l'Amérique du Nord, mémoire)

«Si l'on mettait en place un système de taux particuliers par industrie et non par entreprise, on n'aurait peut-être pas une répartition exacte. Un tel système pourrait pousser certains employeurs à avoir recours aux heures supplémentaires au lieu d'embaucher des employés temporairement, afin d'éviter que ces employés demandent des prestations. Par ailleurs, ce système pourrait encourager le partage du travail plutôt que les licenciements. Il entraînerait en outre des frais administratifs supplémentaires. En définitive, nous sommes d'avis que les arguments contre un tel système sont supérieurs à ceux en sa faveur.» (William M. Mercer Limited, mémoire)

Le degré de recours à l'assurance-chômage varie considérablement d'un secteur d'activité à l'autre (voir le tableau 4.13), et ces écarts ont fait que des industries, notamment celles qui offrent des emplois relativement stables pendant toute l'année, sont perçues comme subventionnant les industries moins stables. Vue sous cet angle, l'assurance-chômage peut avoir des conséquences négatives à long terme sur l'économie, subventionnant les dernières et nuisant aux premières. La fixation de taux particuliers est souvent préconisée pour éliminer ou réduire cet «interfinancement».

Le nombre d'emplois instables baisse par rapport aux autres emplois dans l'ensemble des secteurs d'activité. En effet, les secteurs caractérisés par de fortes fluctuations saisonnières, notamment l'agriculture, l'exploitation forestière, la pêche et le bâtiment, ont diminué en importance avec le temps, comme nous le soulignons dans le chapitre 2.

Quoique la fixation de taux particuliers soit assez courante dans les régimes d'indemnisation des victimes d'accidents du travail, elle l'est moins dans les régimes d'assurance-chômage, sauf dans certains États américains[13]. Si le but de cette pratique n'est pas de punir les employeurs mais de modifier leur comportement, c'est-à-dire de les amener à modifier leurs pratiques d'embauchage et de licenciement en vue de rendre les emplois plus stables, elle devrait être appliquée aux entreprises individuellement et non aveuglément à des secteurs d'activité pris dans leur ensemble. La collecte des données nécessaire à la mise en œuvre du système est d'une immense complexité administrative, si bien que les avantages doivent justifier pleinement le coût pour qu'il soit adopté. En pratique, l'utilité des taux particuliers est amoindrie par l'établissement de taux de cotisations minimales et maximales, même dans le cas d'un assureur du secteur privé, et leur efficacité comme stimulant s'en trouve diminuée. Enfin, l'augmentation des cotisations des entreprises où les mises à pied sont élevées est minime en comparaison de ce que coûterait la transformation d'un emploi temporaire en emploi permanent. Dans la plupart des cas, l'incidence de cette pénalité financière relativement peu importante serait négligeable.

Recommandation

12 Que les cotisations d'assurance-chômage ne soient pas fixées selon un barème de mérite et de démérite.

Conclusion

Ce chapitre part d'une constatation fondamentale, à savoir que le Régime d'assurance-chômage tient une place éminemment importante parmi les régimes de sécurité du revenu. Non seulement est-il le plus important de tous les régimes du point de vue des sommes affectées, mais son importance relative est encore plus considérable parmi les programmes dont les prestations ont pour cible immédiate les membres de la main-d'œuvre active. Pour cette raison, l'assurance-chômage assure le lien entre les politiques économiques et les politiques sociales.

Étant donné son rôle, le Régime d'assurance-chômage ne peut être modifié sans entraîner des conséquences importantes pour le reste du système de sécurité du revenu. Par conséquent, les modifications apportées à l'assurance-chômage devront s'accompagner d'un remaniement des autres composantes du système, ce qui ne veut pas dire que les changements doivent se faire simultanément ou même qu'il faille réformer d'abord le Régime d'assurance-chômage. Il importe avant tout de décider du rôle que doit jouer celui-ci; par la suite, il s'agira de déterminer le rôle qui en découle pour les autres programmes de sécurité du revenu.

Comme par le passé, l'assurance sociale est la pierre angulaire du régime de sécurité sociale. D'ailleurs, tous les pays industriels se sont dotés de régimes contributoires qui donnent droit à des avantages bien définis sous forme de rentes, de prestations d'assurance-chômage et d'indemnisation des victimes d'accidents du travail aux termes de règles analogues. Il n'en est pas de même des autres régimes de sécurité du revenu et de transferts. Au cours de la récente récession et de la période de restrictions budgétaires qui l'a accompagnée, ce sont les programmes d'assurance sociale qui ont le moins souffert.

Un examen des programmes de soutien du revenu suppose que l'on sorte du cercle vicieux de l'aide sociale. L'adoption d'un régime canadien de supplément de rémunération, la réforme fiscale et l'élimination graduelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional permettront d'améliorer sensiblement le sort des travailleurs à revenu faible et moyen.

Si le Régime d'assurance-chômage devait jouer uniquement le rôle qui lui incombe en tant que régime d'assurance sociale, il couvrirait quand même une grande variété de risques. Le Canada a toujours préconisé le regroupement généralisé des risques, notamment l'arrêt de la rémunération aussi bien que la perte d'un emploi, et cette pratique doit être maintenue.

«Le gouvernement est dans l'obligation d'évaluer tous les changements apportés au Régime d'assurance-chômage quant à leurs répercussions sur la pauvreté et l'inégalité du revenu. . . Dans certains cas, et plus particulièrement dans certaines régions du pays, l'assurance-chômage sert davantage aujourd'hui de programme de redistribution du revenu que de programme d'assurance sociale. À mon avis, le retour aux principes fondamentaux, sans pour autant enlever à l'assurance-chômage son rôle de soutien et de redistribution du revenu, conduira inévitablement à une augmentation de la pauvreté et à une plus grande inégalité des revenus.» (Organisation nationale anti-pauvreté, audiences d'Ottawa)

«Nous aimerions que les systèmes de soutien du revenu soient restructurés de façon à être plus dynamiques, à être débarrassés de tous les obstacles au travail, et à encourager les individus à prendre part à des activités productives.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, mémoire)

Notes

1 Outre les dégrèvements fiscaux, les seuls programmes de sécurité du revenu dont bénéficient les membres de la population active sont les allocations familiales, le crédit d'impôt pour enfants et les programmes provinciaux de supplément du revenu. Leur coût s'élève à quelque 4 milliards de dollars, soit moins de la moitié des fonds déboursés par l'assurance-chômage. Le régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail ne figure pas dans cette liste puisque le gros de ses prestations est accordé aux cotisants qui souffrent d'incapacité permanente.

2 Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu,* 1984, cat. 13-207, 1986.

3 Canada, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Comité permanent des hauts fonctionnaires fédéraux, provinciaux et territoriaux des services sociaux, *Répertoire des programmes de sécurité du revenu au Canada,* mis à jour en juillet 1985, Ottawa, 1985, p. 71.

4 *Ibid.*, p. 69–70.

5 *Ibid.*, p. 120–121.

6 *Ibid.*, p. 126–128.

7 M. Wolfson, «A Guaranteed Income», *Options politiques,* janvier-février 1986, p. 35–45.

8 Il s'agit ici du scénario B du Rapport Macdonald. Selon le scénario A, les sommes seraient plus considérables encore puisqu'on affecterait au régime de supplément du revenu l'exemption d'impôt personnelle.

9 Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport,* vol. 2, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 879.

10 *Ibid.*, p. 880–881.

11 Wolfson, «A Guaranteed Income», *op. cit.*

12 Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, *Égalité pour tous,* Ottawa, l'Imprimeur de la Reine, 1985.

13 W. Nicholson, «Unemployment Insurance Financing : Lessons from the United States», étude préparée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).

Gail Bauman, Regina

Ce témoignage illustre une des injustices du Régime d'assurance-chômage qui interdit à une femme de recevoir à la fois des prestations de maternité et des prestations de maladie.

En janvier 1981, je suis devenue enceinte. Ma grossesse était planifiée et elle s'est déroulée de façon apparemment normale, sauf pour de fortes et longues nausées qui ont duré jusqu'au huitième mois. J'avais tellement de mal à travailler à cause de ces nausées qu'en mai, j'ai dû réduire mes heures pour ne venir au bureau qu'à temps partiel. Ensuite, j'ai pris mon congé de maternité au début de juillet plutôt qu'à la fin d'août, c'est-à-dire deux mois plus tôt que je ne l'avais prévu.

Bien que j'aie occupé mon poste à temps plein au gouvernement pendant près de trois ans, mes prestations d'assurance-chômage ont été calculées en fonction de mon traitement des deux derniers mois à temps partiel. En raison de conditions indépendantes de ma volonté, j'ai eu droit à des prestations de maternité ne représentant qu'une partie d'un traitement à temps partiel, plutôt qu'à des prestations fondées sur une rémunération à temps plein, auxquelles j'estimais avoir droit.

Au cours de mes trois derniers mois de grossesse, j'ai senti ma jambe gauche s'engourdir de temps en temps. Le problème n'était pas grave à l'époque, mais je devais cesser toute activité pendant les quelques instants que ça durait. J'ai signalé le problème à mon médecin qui m'a dit que c'était probablement dû à la pression du bébé sur un nerf.

Le soir du 3 septembre 1981, ma jambe a empiré et mon compagnon m'a emmenée à l'hôpital Pasqua. Le personnel de l'hôpital, présumant que j'étais sur le point d'accoucher, me prépara pour cela, et se contenta d'appliquer des bouillottes sur ma jambe pour atténuer le mal.

Coïncidence, les douleurs commencèrent effectivement cette nuit-là et ma fille naquit à 7h30 le 4 septembre 1981. L'accouchement se déroula normalement et je dormis bien cette nuit-là, malgré une certaine douleur dans la jambe.

Le lendemain, cependant, ma jambe enfla et devint rouge. Une radiographie prise trois jours plus tard montra que j'avais un caillot de cinq pouces dans la cuisse gauche. On m'a donné des fluidifiants et je suis restée à l'hôpital pendant un mois.

Ce mois-là a été un vrai cauchemar pour mon compagnon et moi-même. Il prit un mois de congé non payé pour venir chaque jour à l'hôpital. Mes petites prestations d'assurance-chômage ne nous permettaient pas de payer toutes les factures, de sorte que nos économies commencèrent à diminuer.

Quand finalement je suis revenue à la maison, je me suis aperçue que je ne pourrais retourner travailler aussi tôt que je l'avais souhaité. J'avais une très mauvaise circulation dans la jambe gauche et n'étais pas bien. Je demandai un autre congé de six mois et signalai cette situation nouvelle, comme je le devais, au centre d'emploi. On me dit alors qu'après mes prestations de maternité, je ne pourrais recevoir de prestations d'assurance-chômage. C'était parce que je pouvais recevoir soit des prestations de maladie, soit des prestations de maternité, mais pas les deux. Comme j'étais malade et non disponible à l'emploi, je n'avais pas droit non plus aux prestations ordinaires. En fait, j'étais pénalisée parce que j'étais tombée malade en conséquence directe de ma grossesse et de l'accouchement.

Aujourd'hui encore, j'éprouve de la colère quand je pense que l'assurance-chômage m'a laissé tomber au moment où j'en avais besoin et que j'y avais cotisé pendant presque quatre ans. Pour moi, c'était un *droit* pas un cadeau.

J'y repense aujourd'hui et je me demande comment c'est arrivé. Pourquoi nous, qui payons des cotisations chaque mois, ne sommes-nous pas au courant des différentes catégories d'avantages et de la durée de chacune? Pourquoi ne sommes-nous pas au courant de nos droits vis-à-vis du Régime d'assurance-chômage ou du système d'appel? En fait, le régime ne reconnaît pas que les femmes puissent tomber malades en conséquence directe d'une grossesse et d'un accouchement, et il nie toute obligation à l'égard de celles d'entre nous qui vivent cette situation. Je frémis en pensant à ce qui me serait arrivé si j'avais été célibataire ou si nous n'avions eu qu'un seul revenu.

La plupart des femmes vont à l'hôpital, accouchent, rentrent chez elles et reprennent leur vie comme avant. Mais il *faut* prévoir des dispositions pour celles qui ne peuvent le faire et qui ont malgré tout payé leurs cotisations.

Quatre jeunes gens

Extrait d'une entrevue organisée avec quatre jeunes gens par la firme Kayro Communications dans le cadre d'une étude sur les répercussions sociales du chômage.

Luc : J'ai 19 ans et je vis chez mes parents. Je n'ai pas vraiment fait beaucoup d'études, j'ai mon secondaire. J'ai été aide-serveur et surveillant de plage. J'ai aussi beaucoup travaillé dans la construction, l'ébénisterie et la peinture, sans le déclarer. Je vais à l'école maintenant seulement parce que je ne peux pas trouver d'emploi. Peut-être que des études un peu plus poussées me donneront de meilleures chances de trouver du travail. C'est uniquement par mes contacts que j'ai obtenu des emplois. Je n'ai aucune expérience. Personne ne va s'intéresser à moi.

Sue : Eh bien, la seule formation que j'ai reçue est en menuiserie. J'ai eu un travail pendant un mois, une fois, et ça a été catastrophique. Le gars m'a engagé à l'aide d'une subvention à la formation, puis il m'a déclaré qu'il n'allait pas m'enseigner des choses que j'aurais dû savoir au départ. J'ai parlé à des gens du métier. Habituellement, ils obtiennent un travail intéressant par année et le reste du temps, ils font des choses vraiment horribles. Je ne sais pas si je vais continuer le cours; je ne veux pas me retrouver dans un métier qui ne me donne aucun plaisir.

Simon : Ma formation remonte à l'époque où j'étais camelot, à 12 ans. Après ça, j'ai travaillé dans une pâtisserie, puis comme aide-serveur et plongeur; j'ai été livreur et manœuvre dans un camp de mineurs. J'ai gagné beaucoup d'argent, je me suis acheté une voiture, un appareil stéréo et les choses dont j'avais besoin pour la 10e année. J'ai conduit un camion de livraison pendant six mois et je me suis fait congédier, ce qui était une bonne chose. Je suis allé en Europe. J'ai ensuite travaillé comme aide-serveur dans un hôtel du coin pendant six mois, puis comme barman au même endroit pendant encore six mois; après ça, j'ai eu un emploi dans la construction pendant deux mois. Ensuite j'ai travaillé pendant sept mois à la bourse, pour m'occuper du téléphone... Après, j'ai reçu de l'assurance-chômage pendant six mois et j'ai étudié la musique; je suis allé en Europe quatre mois. J'ai décidé de retourner à l'école pour étudier la musique parce que c'est vraiment ce que j'ai envie de faire; je suis retourné mais je n'ai pas tenu le coup. Maintenant, je suis en chômage, mais qui voudrait faire le travail que je fais pour survivre? C'est toujours du travail déprimant.

Lori : Eh bien, j'ai gardé des enfants et me suis occupée du ménage, j'ai vendu de la crème glacée. Ensuite, je suis allée dans l'Est du pays pour travailler comme dactylo dans une grande entreprise. J'ai détesté ça. Alors, je suis allée à la piste de course et me suis occupée des chevaux; puis, en Angleterre, où je me suis encore occupée de chevaux de course. J'ai été à l'école un an, puis j'ai travaillé comme jardinière. Je suis allée en Europe et j'ai voyagé et travaillé comme bonne d'enfants. J'ai reçu une bourse, j'ai fait des ménages et toutes sortes de travaux. Ça fait quatre ans, je crois, que je suis sans emploi. Je ne me suis jamais adressée à l'assurance-

chômage; ça me donne une mauvaise image de moi-même et je m'encroûte. Moins j'ai affaire avec le gouvernement, mieux c'est. Je vais actuellement à l'Université de Colombie-Britannique... juste pour obtenir un diplôme... mais je m'intéresse au droit, à la médecine et aux affaires. Si j'avais besoin de travail, j'irais m'en trouver. Ce ne serait peut-être pas ce que j'aime, mais je le ferais quand même.

Simon : Je reste à la maison et je pense que ça peut être très agréable d'être en chômage pendant un certain temps si on utilise bien son temps; mais après un moment, ça vous fait quelque chose.

Luc : Ne pas pouvoir trouver un emploi quand on en cherche vraiment un est la chose la plus frustrante que j'aie jamais connue.

Simon : Une bonne chose, c'est que l'assurance-chômage vous donne la chance de savoir où vous en êtes et de repartir à neuf. C'est en fait ce qu'elle est censée faire. Il y a de l'argent qui rentre, vous n'avez pas à vous arracher les cheveux pour savoir comment vous allez vivre. Je suis certain que ça rend certaines personnes paresseuses, mais à peu près tous les gens que je connais qui retirent de l'assurance-chômage travaillent sans le déclarer et gagnent un peu plus d'argent.

Sue : Il y a une question d'attitude, cependant. Peut-être qu'avec l'assurance-chômage, il devrait y avoir des rencontres de groupe et des activités qui aident les gens à sortir de leur passivité... On nous a toujours dit que, si nous avions une 12e année, nous trouverions du travail.

Lori : Je n'y ai même jamais pensé. J'ai grandi dans une petite île isolée où beaucoup de gens n'avaient pas besoin de travailler ou ne travaillaient pas parce qu'ils étaient artistes... Je ne pense pas que l'école permette d'avoir un meilleur emploi. L'école, je crois, montre aux gens qu'on peut survivre au système. Elle vous aide à apprendre ce que vous pouvez faire avec le potentiel que vous avez en vous.

Simon : Quand on cherche un emploi, il faut avoir quelque chose à vendre, et il faut se vendre. Un bac en n'importe quoi vaut mieux que rien. Si ça fait des mois que vous cherchez un emploi sans en trouver, ça devient de plus en plus difficile de vous vendre. Vous arrivez à un point où vous n'avez plus aucun enthousiasme... On ne peut se contenter de prendre n'importe quel emploi, il faut penser à ce qu'on va faire ensuite. Il faut avoir des buts à long terme... Les étudiants de l'université font beaucoup de concurrence. Ce sont eux qui cherchent du travail avec le plus de conviction parce qu'ils savent qu'il faut travailler dur pour avoir quelque chose... Avec le temps, la plupart des gens deviennent motivés. La plupart des jeunes dont les parents ont toujours travaillé retournent à l'école ou dans une école de métiers et obtiennent un emploi à plein temps. Mais les jeunes assistés sociaux sont ceux dont les parents dépendaient constamment de l'assurance-chômage ou du bien-être social.

Lori : Tout le monde traverse des périodes difficiles; c'est là que le gouvernement devrait offrir une certaine sécurité, pour aider les gens à s'en sortir. Il ne s'agit pas seulement d'argent, mais aussi de conseils. Lorsqu'on est assisté social, on a besoin non seulement d'argent, mais aussi de conseils.

Chapitre 5

L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée

Introduction

Nombreux sont ceux qui estiment qu'une solide instruction permet de mieux vivre. Certes, plus on a de diplômes, plus il est facile de se réorienter dans un monde en évolution rapide. S'il faut que les chômeurs s'évertuent à trouver du travail, les travailleurs occupés, pour leur part, doivent s'efforcer de conserver leur emploi, vu l'évolution des besoins en main-d'œuvre qualifiée. L'impossibilité de prévoir exactement ce qui adviendra ne fait que renforcer l'importance de se préparer pour l'avenir.

La conversation entre quatre jeunes, que nous reproduisons ici, illustre bien la nécessité d'étudier le rapport entre le niveau de scolarité et l'emploi. Leurs inquiétudes soulèvent de sérieuses questions sur la formation de la population active.

— Les études générales préparent-elles bien au monde du travail?
— De quelles compétences professionnelles un chômeur a-t-il besoin pour trouver du travail?
— Quel est le niveau de formation nécessaire?
— Qui est responsable de la formation de la main-d'œuvre?
— Existe-t-il des programmes appropriés de formation et d'études?
— L'assurance-chômage a-t-elle un rôle à jouer dans l'obtention d'une main-d'œuvre qualifiée?

La capacité du Canada de s'adapter au changement, et notamment au genre de transformations amenées par le progrès technique et la concurrence internationale, est indissolublement liée à sa capacité de se doter d'une main-d'œuvre instruite et bien formée. Nous avons besoin de gens qui possèdent les compétences et les capacités voulues pour s'adapter à l'évolution des exigences. Si le Canada ne relève pas ce défi, tous les Canadiens y perdront, et les moins fortunés seront condamnés à la marginalité, c'est-à-dire à l'assurance-chômage et à l'aide sociale. Il est par conséquent indispensable de faire reposer une politique intégrée de mise en valeur des ressources humaines sur l'éducation, la formation et le recyclage.

Nous partons du principe qu'une main-d'œuvre instruite sera davantage en mesure de décider de son avenir. Les chômeurs sont en grande partie des gens qui n'ont pas terminé leurs études secondaires. Il est donc capital d'investir dans une stratégie qui les aidera à terminer ces études. Les jeunes qui abandonnent l'école sans avoir complété leurs études sont les plus menacés par le chômage. Le nombre d'adultes analphabètes, dans un pays aussi prospère que le nôtre, est alarmant. Nous devons examiner la validité des programmes existants et des dispositions de l'actuel Régime d'assurance-chômage en matière de formation. Il faut proposer des orientations qui nous permettront de bien nous préparer à entrer dans le XXI[e] siècle.

«Un grand nombre d'adultes ont besoin d'être recyclés d'une manière ou d'une autre. Si l'on ne s'occupe pas d'eux, ils vont sans cesse faire le va-et-vient entre le marché du travail et l'assurance-chômage, ou même le bien-être social.» (Département de la planification sociale de la ville d'Halifax, audiences d'Halifax)

«Il existe dans cette province très peu de cours de programmation informatique pour les étudiants qui fréquentent nos écoles secondaires. Nous sommes d'avis que pour ne pas nous faire distancer sur la scène mondiale, nous devons absolument combler cette lacune et mettre en œuvre les programmes nécessaires dans notre enseignement, particulièrement au niveau primaire.» (National Anti-Poverty Organization, audiences d'Ottawa)

«Il devrait y avoir une fonction de formation pour des emplois à venir et pour des types de métiers ou des types de tâches à venir. Autrement dit, l'assurance-chômage devrait devancer les développements industriels au lieu de les suivre.» (Conseil conjoint numéro 91 des teamsters de Québec, audiences de Montréal)

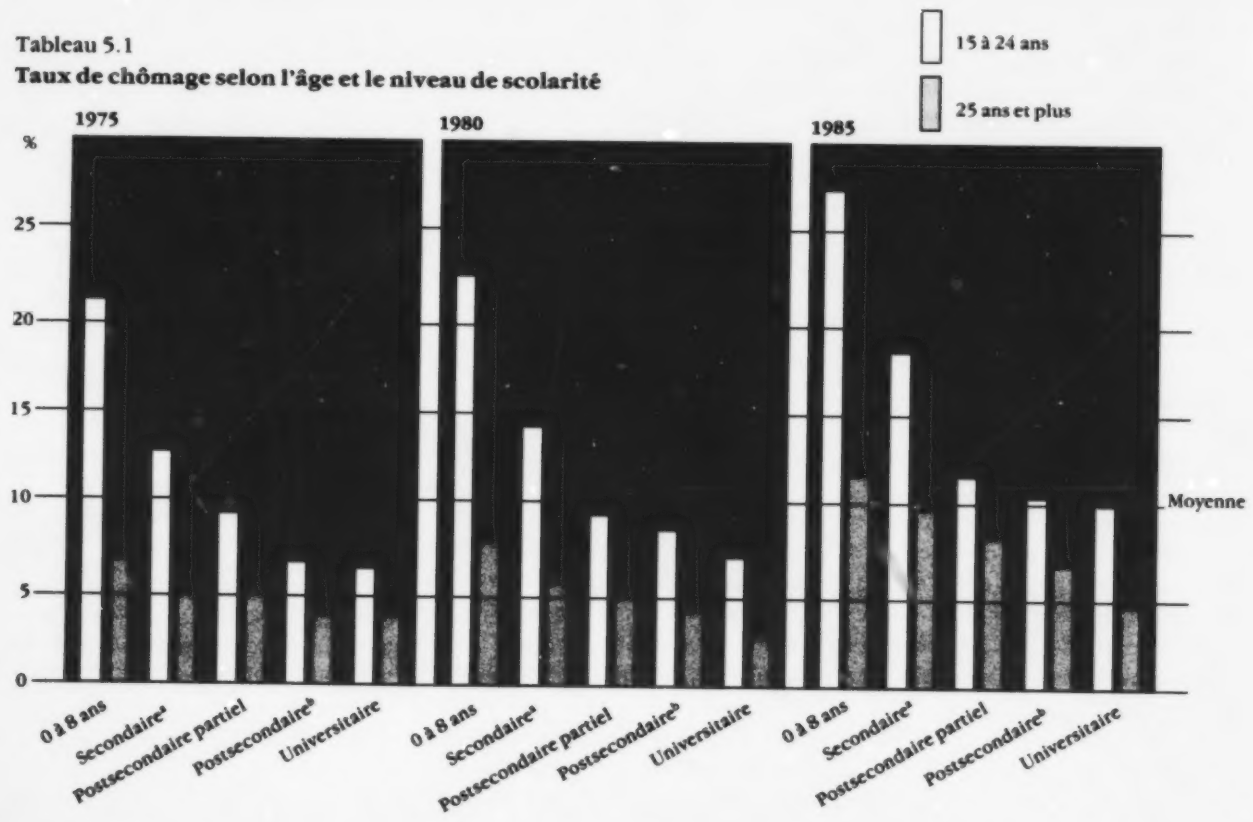
Une réforme de l'éducation s'impose

Ce sont les personnes les moins instruites qui souffrent le plus du chômage et de la pauvreté. La hausse du niveau d'instruction et de formation professionnelle ne créera pas d'emplois en soi, mais ceux qui ne sont pas suffisamment instruits ou qui sont fonctionnellement analphabètes auront de plus en plus de mal à concurrencer les autres demandeurs d'emplois; ils auront aussi beaucoup plus de difficulté à se recycler en vue d'un travail nouveau ou différent.

«L'âge moyen des bénéficiaires de l'aide sociale diminue à vue d'œil. Aujourd'hui, 35 % de nos bénéficiaires ont moins de 24 ans.» (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, audiences d'Ottawa)

Le nombre de jeunes Canadiens prisonniers de cette situation est inquiétant. Le taux de chômage chez les jeunes est déjà très élevé. Trente-six pour cent de tous les chômeurs sont des jeunes de 15 à 24 ans (les jeunes de cette catégorie ne détiennent que 21 % de l'emploi)[1]. Cependant, le plus troublant est encore que ces jeunes sans emploi risquent de demeurer mal armés pour entrer sur le marché du travail pendant de nombreuses années. En 1986, le Comité sénatorial spécial sur la jeunesse a souligné l'importance particulière du rapport entre le niveau de scolarité et l'emploi, en faisant remarquer que «toutes les statistiques établissent une relation étroite entre le degré d'instruction et l'emploi[2]».

Tableau 5.1
Taux de chômage selon l'âge et le niveau de scolarité



a Partiel ou terminé.
b Certificat ou diplôme.

Source : Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

Il y a de bonnes raisons de croire que l'instruction peut réduire le chômage. Comme le montre le tableau 5.1, le taux de chômage diminue à mesure que le niveau de scolarité augmente. Pour les jeunes de 15 à 24 ans qui arrivent sur le marché du travail, la situation est encore plus dramatique.

De toute évidence, il faut mieux définir les axes du système d'éducation et concentrer les ressources là où elles seront les plus utiles. Un examen des dépenses publiques dans les domaines de l'éducation et de la formation révèle une tendance à affecter les ressources de l'enseignement secondaire aux programmes destinés aux étudiants qui ont de bons résultats scolaires et les ressources de la formation aux programmes destinés aux diplômés du secondaire et à ceux et celles qui ont déjà un emploi. Autrement dit, on donne la priorité aux programmes destinés à ceux qui sont les mieux en mesure de se défendre seuls. Ceux qui sont défavorisés – par manque d'aptitudes ou en raison de la situation économique et sociale – doivent se contenter d'emplois instables et s'en remettre à l'assurance-chômage ou à l'aide sociale[3].

En 1985, 75 % des chômeurs n'avaient pas dépassé le niveau secondaire[4]. En moyenne, entre 1976 et 1981, 37 % des Canadiens ayant atteint l'âge de 18 ans n'avaient pas de diplôme d'études secondaires[5]. Ce décrochage des élèves avant la fin du secondaire démontre la faiblesse du système d'enseignement secondaire. Pour de nombreux participants à nos audiences publiques, la façon dont le système scolaire prépare ou plutôt ne prépare pas la plupart des jeunes au monde du travail, constitue un grave problème.

Ce problème ne se limite pas au Canada. Dans l'étude qu'elle a faite sur l'avenir des pays d'Europe jusqu'à l'an 2000, la Fondation européenne de la culture fait état de la nécessité de refondre complètement le système d'enseignement secondaire en Europe pour le rendre moins sélectif et un peu moins préoccupé de préparer les élèves aux études postsecondaires[6]. Au Canada comme en Europe, les facteurs qui renforcent le cloisonnement des élèves, dès leurs premières années d'études «générales» ou «professionnelles», réduisent le rôle important que peut jouer le système d'éducation dans l'égalité des chances. Lorsqu'on oblige les élèves à faire de bonne heure des choix qui détermineront leur carrière, on peut ainsi condamner les enfants des milieux socialement défavorisés à des études «pratiques» qui peuvent restreindre leur formation et, partant, leur choix de carrière[7]. Il importe que la réforme du système d'éducation vise à le rendre plus souple. Les futurs travailleurs devraient posséder des connaissances de base suffisantes pour pouvoir choisir dans toute une gamme d'emplois. Le système scolaire devrait être le plus flexible possible et permettre aux jeunes de changer d'orientation sans en être pénalisés.

Les résultats du recensement de 1981 ont révélé que, chez les personnes n'ayant pas de diplôme d'études secondaires ou de certificat équivalent, le taux de chômage était de 72 % plus élevé que dans les groupes possédant au moins ces qualifications[8]. Il serait extrêmement bénéfique de prendre des mesures vigoureuses pour encourager les jeunes à terminer leurs études secondaires[9].

«En consacrant plus de ressources à l'emploi et à la formation sous une forme complémentaire aux programmes provinciaux, le gouvernement fédéral pourrait aider beaucoup de prestataires de l'assurance-chômage à trouver du travail.» (Ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique du Manitoba, audiences de Winnipeg)

«La nouvelle *Loi nationale sur la formation* accorde la priorité à la formation dans les domaines de la technologie de pointe; l'accès à la plupart des programmes de formation est limité aux personnes qui ont terminé leur dixième année d'études, et dans la plupart des cas leur douzième année. Cette nouvelle loi ne permet donc pas aux Canadiens qui n'ont pas suffisamment d'instruction de prendre part à ces programmes, puisqu'elle ne prévoit aucune disposition pour des programmes d'études de base qui permettraient à ces adultes d'atteindre le niveau exigé.» (Association canadienne de la santé mentale, *Unemployment : Its Impact on Body and Soul*, Toronto, 1983, p. 79)

«Le taux d'abandon avant l'obtention d'un diplôme d'une école secondaire est de 50 %, chiffre véritablement effarant.» (Association canadienne des syndics des écoles, audiences d'Ottawa)

«Le système scolaire ne permet pas aux jeunes d'acquérir des connaissances de base.» (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, mémoire)

«Vous savez combien il est difficile de persuader les jeunes autochtones à terminer leur 8e année, et encore plus leur cours secondaire.» (Comité d'action de la Saskatchewan sur la situation de la femme, audiences de Regina)

Les élèves quittent l'école pour diverses raisons : soit parce qu'ils n'ont pas l'impression que les études leur seront utiles dans leur vie personnelle ou dans leur carrière, soit pour des raisons financières ou personnelles. On a entrepris d'innombrables études sur les élèves qui abandonnent l'école, chacune traitant d'un aspect particulier du phénomène. Que la raison soit un manque d'intérêt, des difficultés financières, une formation de base insuffisante ou le système scolaire lui-même, il faut se pencher sur la question, sinon une forte proportion de jeunes continuera de quitter l'école et ne pourra pas se débrouiller de manière satisfaisante dans le monde du travail.

«On n'a pas fait grand-chose pour faciliter le passage de l'école au monde du travail, notamment pour les jeunes qui n'ont pas fait d'études postsecondaires ou suivi de cours de formation professionnelle. On estime généralement que le Canada doit faire plus pour fournir aux jeunes des possibilités de formation correspondant aux besoins du marché du travail et leur donner un bon bagage de connaissances.» (OPCAN, mémoire)

En élaborant des programmes qui offrent un meilleur choix de cours, d'horaires et de méthodes d'apprentissage, on a réussi – du moins en partie – à encourager ces étudiants à continuer de fréquenter l'école. Une autre possibilité est de mettre sur pied des programmes d'études axés sur les compétences, des programmes plus pertinents qui feraient une plus grande place aux nouvelles techniques et des programmes d'enseignement coopératif qui combineraient études et travail. Ce sont là des solutions qui conviennent à certains jeunes. Mais les élèves qui quittent l'école n'ont pas tous le même problème : il est donc inutile de leur présenter une solution unique. Il faut au contraire leur offrir un choix.

«Au fil des ans, la CEIC a en fait mis en place un programme fédéral de rattrapage scolaire qui permet aux étudiants d'atteindre un certain niveau et de suivre une formation professionnelle. La disparition possible de ce programme nous préoccupe, tout particulièrement en Saskatchewan où le taux d'analphabétisme fonctionnel est plutôt frappant. Il faut donner à ces personnes la possibilité d'accroître leur niveau d'instruction afin qu'elles soient en mesure de suivre des cours de formation.» (Saskatchewan Community Colleges Trustees Association, audiences de Regina)

La mise en œuvre d'une telle réforme est un défi, car la répartition des compétences en matière d'éducation au Canada a toujours fait l'objet de débats. Le problème est particulièrement aigu dans le cas des jeunes qui abandonnent l'école secondaire et qui ont dépassé l'âge légal de fin de scolarité. Certaines provinces estiment que ces jeunes adultes relèvent des organismes de formation des adultes du gouvernement fédéral. Ce dernier, en revanche, prétend qu'ils sont le fruit de l'échec du système scolaire et que, par conséquent, il incombe aux provinces de s'en occuper. Reste qu'aucun des deux paliers de gouvernement n'offre suffisamment de programmes appropriés. Or, la controverse en matière de compétences empêche la prise de mesures concertées pour améliorer la qualité de l'éducation. Il est urgent que les éducateurs et les décisionnaires donnent l'exemple en mettant de côté leurs querelles constitutionnelles et qu'ils s'attaquent aux véritables besoins des jeunes qui abandonnent l'école secondaire.

La responsabilité nationale en matière d'éducation

Certains éléments fondamentaux constituent manifestement une responsabilité nationale car, de nos jours, au Canada comme dans tout État moderne :

— l'éducation est un droit pour chaque citoyen, peu importe son lieu de résidence;

— les normes observées dans les écoles et les universités sont d'intérêt national parce que, dans une large mesure, les réalisations scientifiques et techniques sur lesquelles repose le bien-être économique et social en dépendent;

— l'unité du système d'éducation revêt un intérêt national puisqu'il permet de maintenir et de protéger la liberté de choix des citoyens (grâce à la mobilité);

— la philosophie éducative d'un système d'enseignement et les principes sur lesquels repose son fonctionnement sont des questions d'intérêt national, car la conscience culturelle et nationale en dépend.

Source : Organisation de coopération et de développement économiques, *Examens des politiques nationales d'éducation : Canada*, Paris, OCDE, 1976.

La complexité des relations fédérales-provinciales rend difficile l'établissement de normes nationales en matière d'éducation.

N'oublions pas cependant que le Canada a déjà réussi à atteindre de grands objectifs nationaux par la négociation et l'incitation financière.

L'instauration de l'enseignement des langues officielles minoritaires dans les écoles du Canada pourrait à cet égard servir de modèle. Là où il existe une volonté politique et où chaque palier de gouvernement est sensible aux préoccupations et aux intérêts de l'autre, des programmes nationaux peuvent être mis en œuvre. Ayant reconnu le bilinguisme comme un objectif national, les provinces acceptent que le gouvernement fédéral intervienne dans le domaine de l'éducation – qui est de leur ressort – en affectant 200 millions de dollars au programme du bilinguisme. Les leçons tirées de cette expérience pourraient aider à résoudre une crise nationale encore plus grave que celle du bilinguisme. D'un bout à l'autre du pays, il est important de s'entendre sur un degré minimum d'instruction dans les écoles secondaires de manière que tous les Canadiens possèdent une base solide qui leur permettra ensuite d'acquérir les capacités et les compétences voulues pour s'adapter à des changements complexes.

On reconnaît généralement que l'enseignement secondaire relève, dans une grande mesure, des provinces. Toutefois, le degré d'instruction nécessaire afin de doter le pays d'une population active mieux formée et plus en mesure de s'adapter transcende les frontières provinciales (voir l'encadré). Le gouvernement fédéral devrait offrir des incitations financières et inviter les provinces les mieux disposées à cet égard à conclure des ententes fédérales-provinciales dans ce sens.

«Il faut mettre l'accent sur la formation technique et technologique afin de répondre à la demande future de main-d'œuvre, mais on ne devrait pas le faire entièrement aux dépens des autres programmes, et notamment de l'instruction des travailleurs qui ont un faible niveau de scolarité. Un système de subventions et de prélèvements est une solution nécessaire au problème de la formation professionnelle au Canada.» (Conseil de planification sociale du Grand Toronto, mémoire)

Recommandation

13 Que le gouvernement fédéral invite les provinces à prendre des mesures pour que le degré d'instruction des Canadiens, au secondaire, augmente progressivement. Ces mesures devraient mettre l'accent sur :

— la souplesse des conditions d'admission aux programmes;

— l'obtention de connaissances de base correspondant à la 12e année ou à un niveau d'instruction équivalent;

— des programmes combinant études et apprentissage;

— l'inclusion de la technologie dans tous les programmes.

L'analphabétisme

«L'analphabétisme peut être vu comme étant la capacité d'utiliser de façon optimale les systèmes de communication d'une société donnée, à une époque donnée, et de tirer le meilleur parti possible des droits, devoirs et privilèges de l'appartenance à cette société. La simple aptitude à lire et à écrire qui, encore récemment, permettait de "fonctionner" adéquatement dans la civilisation occidentale, est influencée et en partie supplantée par les nouvelles connaissances que nécessitent l'évolution technologique et la transformation des systèmes de communication. Dans les années à venir, il sera sans doute essentiel de savoir interpréter ces systèmes et de pouvoir les utiliser d'une manière efficace et productive, afin qu'ils deviennent un facteur d'enrichissement et non d'aliénation. L'alphabétisme fonctionnel n'est donc pas un concept statique.

[. . .] C'est pourquoi toute discussion sur l'alphabétisme et sur l'analphabétisme qui se focalise sur le degré de connaissance de la lecture et de l'écriture est trompeuse; il faut plutôt déterminer si les gens possèdent le bagage scolaire et les capacités nécessaires pour prendre une part active et productive à la vie de leur société, c'est-à-dire s'ils possèdent des connaissances fonctionnelles.

[. . .] Dans un pays comme le Canada, un des plus riches et des plus productifs de l'histoire, une telle situation serait troublante, même si l'on faisait d'énormes efforts pour y remédier, ce qui n'est malheureusement pas le cas. À peine a-t-on envisagé de prendre certaines mesures.»

Source : Commission canadienne pour l'UNESCO, *L'analphabétisme chez les adultes au Canada : Réflexion pour une action*, Ottawa, 1983, p. 2–3.

«L'analphabétisme fonctionnel est un problème de plus en plus grave au Canada.» (College-Institute Educators' Association of British Columbia, mémoire)

«À Thunder Bay, le taux d'analphabétisme fonctionnel atteint 30 % et dans les petites localités des alentours, il est encore plus élevé. C'est pourquoi les gens ne comprennent pas les formulaires à remplir.» (Kinna-Aweya Legal Clinic, audiences de Thunder Bay)

«À l'occasion d'une tournée effectuée dans une scierie il y a cinq ans, dans le Nord de l'Ontario, Wayne Tebb remarqua qu'un grand nombre de travailleurs portaient des pansements. Un contremaître plutôt embarrassé lui expliqua sur un ton ironique que les blessures subies par les travailleurs coïncidaient avec la nouvelle campagne de sécurité de la compagnie. La direction de l'entreprise, lui expliqua-t-il, se posa bien des questions sur l'origine de ces blessures, jusqu'à ce qu'elle se rende compte que les travailleurs avaient imité les illustrations des affiches de sécurité. Ils ne savaient en effet pas lire et ne pouvaient donc pas comprendre les messages les prévenant de *ne pas faire* ce qui était illustré sur ces affiches.» (Morton Ritts, «What if Johnny Still Can't Read?» *Canadian Business*, mai 1986, p. 55)

Supprimer l'analphabétisme chez les adultes

Il est inquiétant de constater qu'un grand nombre de Canadiens sont fonctionnellement analphabètes, c'est-à-dire qu'ils ne savent ni lire, ni écrire, ni compter assez bien pour pouvoir se débrouiller. Plusieurs études, dont l'une effectuée en 1983 par l'UNESCO (voir l'encadré), ont indiqué qu'entre 25 et 30 % des Canadiens adultes n'étaient pas en mesure de comprendre et de communiquer au-delà d'un niveau correspondant à la 9e année[10]. Le chiffre réel pourrait être supérieur à cette estimation, puisque ces connaissances se perdent avec le temps si elles ne sont pas mises en pratique et que bien des Canadiens ne les utilisent que rarement après avoir quitté l'école.

La difficulté qu'éprouve près du tiers des adultes à manier la langue, les chiffres et les concepts a une incidence considérable sur le plan économique et humain. On estime que l'analphabétisme fait perdre 20 milliards de dollars par an à l'économie américaine[11]. L'analphabétisme fonctionnel est de plus en plus reconnu par l'industrie canadienne comme un problème majeur. Le Groupe de travail des entreprises canadiennes sur l'analphabétisme, qui compte parmi ses 32 membres des sociétés comme Pétro-Canada, le Groupe Molson et la société Abitibi-Price, a notamment pour objectif de sensibiliser la population à ce problème.

Comme on peut s'y attendre, le degré d'alphabétisation a quelque chose à voir avec le niveau de scolarité. Si les Canadiens ayant moins de neuf ans de scolarité ont pour la plupart 45 ans ou plus, on compte aussi un nombre appréciable de jeunes qui sont peu scolarisés et qui ont par conséquent des possibilités d'emploi restreintes. D'après l'UNESCO, environ 1,5 million de Canadiens de moins de 44 ans non inscrits dans un établissement d'enseignement n'avaient pas, en 1983, atteint la 9e année; les jeunes de 15 à 24 ans représentaient à peu près 20 % de ce groupe. En 1985, parmi les 3,5 millions de Canadiens de 25 ans et plus qui n'avaient pas terminé leur 9e année, 1,4 million se trouvaient sur le marché du travail[12].

Or, sur le marché du travail, l'analphabétisme fonctionnel est un problème grave. Ceux qui ne savent ni lire, ni écrire, ni compter n'ont guère de possibilités d'emploi; ils restent donc en chômage ou occupent des postes instables et mal rémunérés.

On estime que, à cause des modifications structurelles qui se produisent actuellement dans l'économie canadienne, jusqu'à 40 % de la population active devra se recycler ou se perfectionner d'ici à cinq ans[13]. Cette perspective ne peut engendrer que frustration et inquiétude chez les analphabètes fonctionnels. Pour ceux qui cherchent à accroître la productivité et la compétitivité du pays, le fait qu'une partie de la population active reste sous-instruite constitue un obstacle de taille. Cette situation ne fera que s'aggraver à mesure que les compétences techniques exigeront une instruction encore plus poussée. C'est pourquoi, en plus d'aider un plus grand nombre de jeunes à compléter leurs études secondaires, il faut prendre des mesures pour venir en aide aux 4 millions de Canadiens adultes qui n'ont pas atteint la 10e année.

Depuis une dizaine d'années, les États-Unis, la Grande-Bretagne et d'autres pays industriels ont consacré des sommes importantes à l'élaboration de méthodes originales pour supprimer l'analphabétisme chez les adultes. Rien de tel n'a été fait au Canada. On commence à se rendre compte que cette situation existe, et qu'une campagne nationale de lutte contre l'analphabétisme pourrait avoir une incidence économique et sociale considérable. Il faudrait y faire participer les milieux syndicaux, patronaux et non gouvernementaux de même que les établissements d'enseignement. En faisant appel à des organismes compétents comme le Frontier College, on pourrait mettre en place un réseau accessible et souple afin de rejoindre ceux dont les besoins sont les plus pressants (voir l'encadré).

«Les personnes qui ne savent ni lire ni écrire et qui habitent de grands centres urbains rencontrent bien des problèmes lorsqu'elles essayent de remplir les formules des centres d'emploi. Vers qui les autochtones peuvent-ils se tourner lorsqu'ils ont besoin d'aide pour toucher des prestations?. . . Les prestataires devraient pouvoir contacter un employeur de leur choix pour suivre une formation en cours d'emploi dans un domaine de leur préférence. Sans une telle formule de formation, il nous faudra bien du temps pour en arriver à une économie de salaire.» (Mémoire présenté par la Bande Dénée, Fort Simpson)

Le Frontier College

Depuis sa fondation en 1899, le Frontier College a dispensé un enseignement élémentaire dans les régions reculées du Canada – le moyen Nord et l'Arctique – et, bien qu'il continue à œuvrer dans ces régions, il est présent depuis quelques années dans les milieux défavorisés de certaines villes canadiennes.

En 1919, plus de 600 instructeurs, pour la plupart étudiants d'université, travaillaient déjà côte à côte avec des immigrants et des autochtones, dans des équipes d'ouvriers des chemins de fer par exemple, et dispensaient un enseignement pratique pendant les pauses et les soirées. Étant des enseignants-ouvriers, comme ils le sont encore aujourd'hui, ils ont pu établir une relation privilégiée avec leurs collègues de travail, relation qui a permis de briser les résistances et les obstacles à l'apprentissage.

Certaines municipalités lointaines et défavorisées emploient des éducateurs du Frontier College, qui adaptent les programmes d'études aux besoins de la vie quotidienne dans ces collectivités.

À l'heure actuelle, le collège est présent dans des localités défavorisées et autochtones, dans des postes d'entretien des chemins de fer, dans des scieries, des mines, des villages de pêcheurs, des camps de prisonniers et en milieu urbain. Il a acquis une expérience exceptionnelle en élaboration de méthodes d'enseignement, en recrutement et en formation des bénévoles qui y enseignent l'écriture et la lecture. En 1977, l'UNESCO a reconnu le travail méritoire qu'il a accompli dans les domaines de l'alphabétisation et de l'enseignement élémentaire.

Si, au Canada, nous négligeons la crise de l'analphabétisme et ne faisons pas ce qu'il faut pour la régler, une grande proportion de la population active aura toujours de la difficulté à comprendre le monde qui l'entoure et à communiquer avec lui. Dans le cadre de son nouveau programme de formation, le gouvernement de l'Ontario consacrera 25 millions de dollars par an, au cours des cinq prochaines années, pour aider les illettrés à parfaire leurs compétences de base et leur apprendre à lire et à compter pour qu'ils puissent trouver du travail. Cette louable initiative devrait servir d'exemple aux autres provinces.

Recommandation

14 Que le gouvernement fédéral invite les provinces à unir leurs efforts aux siens pour éliminer l'analphabétisme fonctionnel chez les adultes.

Formation et recyclage

«[. . .] l'élaboration et le maintien des cours préparatoires à la formation professionnelle font appel au gouvernement fédéral pour le financement d'un programme de rattrapage scolaire pour les adultes qui ont abandonné leurs études dans le système provincial.» (*Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, Groupe de travail Nielsen)

Pour que la population active soit composée de gens qualifiés et capables de s'adapter, les travailleurs doivent avoir acquis des connaissances et des compétences de base. Mais la nécessité de répondre rapidement et efficacement à des exigences changeantes oblige en outre à mettre l'accent sur la formation professionnelle et le recyclage. Les programmes de formation ont déjà fait l'objet d'études approfondies, la plus récente étant celle du Groupe de travail Nielsen[14]. Un grand nombre de participants à nos audiences publiques ont repris les critiques énoncées dans ces études. La nouvelle stratégie appelée Planification de l'emploi a estompé la ligne de démarcation entre formation et création d'emplois et elle englobe maintenant les programmes de formation sur lesquels les évaluations antérieures étaient fondées. Les nouveaux objectifs sont fort louables, mais on ne possède pas encore de renseignements permettant d'évaluer l'efficacité de cette nouvelle formule.

«Autre chose à noter au sujet des cours de formation offerts par le gouvernement fédéral, c'est qu'ils s'adressent à une clientèle plus instruite que celle dont nous avons parlé. Beaucoup de nos gens ne sont pas prêts à suivre des cours du niveau de ceux que le gouvernement fédéral dispense.» (Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, audiences d'Ottawa)

On prévoyait consacrer 2,3 milliards de dollars à la formation professionnelle en 1985-1986. La majeure partie de ces fonds, soit environ 1,7 milliard de dollars, devait être dépensée aux termes de la *Loi nationale sur la formation*. La loi stipule que les ententes conclues entre le gouvernement fédéral et les provinces doivent préciser le niveau et le genre de programmes que financera le gouvernement fédéral dans le domaine de la formation professionnelle. Bien que la nouvelle stratégie ait entraîné une révision des éléments du Programme national de formation, on continue à financer deux grandes catégories d'activités de formation :

«L'économie exige de l'individu qu'il s'adapte continuellement au travail. La formation et le recyclage joueront donc un rôle important à l'avenir.» (Business Council of British Columbia, audiences de Vancouver)

— La formation en établissement, c'est-à-dire les programmes d'enseignement dans les écoles, les industries, les collèges communautaires et les établissements de formation professionnelle. En 1983-1984, 77 % des participants étaient sans emploi. Ce programme a été le principal mécanisme de formation des prestataires de l'assurance-chômage; en 1984, 37 % des stagiaires (92 742) avaient droit aux prestations d'assurance-chômage.

— La formation générale dans l'industrie, grâce à laquelle les employeurs peuvent offrir des programmes de formation pratique et de recyclage à leurs employés. Une composante du programme, la formation dans les métiers en pénurie de main-d'œuvre spécialisée, appuie la formation prolongée dans certains domaines professionnels où il existe une pénurie chronique de main-d'œuvre qualifiée. La formation en cours d'emploi s'est vue attribuer une proportion croissante des ressources fédérales de formation depuis dix ans. Cette façon d'envisager la formation est fort louable et efficace. Elle permet aux travailleurs d'améliorer leurs compétences et peut les empêcher de se retrouver en chômage en raison de la «désuétude» de leurs compétences.

Certains rapports, en particulier celui du Comité sénatorial des finances nationales[15] et celui du Groupe d'étude sur l'évolution du marché du travail (Rapport Dodge)[16], ont déjà recommandé qu'on privilégie la formation dans les métiers spécialisés et que le gouvernement fédéral réduise ses subventions à l'instruction et à la formation de base.

«Il n'existe pas d'établissement de formation spécialisé conçu expressément en fonction des besoins des Métis et des Indiens non inscrits; il y a très peu d'entreprises ou d'entrepreneurs autochtones désireux ou capables de dispenser une formation en cours d'emploi aux autochtones; il n'y a pas assez d'enseignants autochtones qui comprennent mieux que les autres les capacités des stagiaires autochtones.» (Conseil national des autochtones du Canada, mémoire)

Les témoignages présentés lors des audiences publiques n'étayent pas ces recommandations. Les employeurs nous ont répété qu'ils ne pouvaient pas trouver de personnel capable de régler des problèmes. Beaucoup nous ont déclaré qu'ils cherchaient non pas des employés très spécialisés, mais des travailleurs qui possèdent des connaissances générales, qui peuvent s'adapter et acquérir de nouvelles connaissances techniques à mesure que les exigences de leurs fonctions évoluent.

«Dans les programmes de formation du secteur privé, 25 % seulement des postes de formation sont allés à des femmes. Les employeurs favorisent les hommes à trois contre un.» (Comité canadien d'action sur le statut de la femme, mémoire)

On a aussi dénoncé le fait qu'on n'a pas réussi non plus à orienter les programmes de formation à l'intention des femmes, des membres des minorités visibles, des autochtones et des personnes handicapées. Comme les lignes directrices ont mis davantage l'accent, dans le cadre du Programme national de formation, sur la formation professionnelle spécialisée et sur la formation en cours d'emploi, une proportion croissante des stagiaires en 1983-1984 étaient des hommes de plus de 25 ans ayant plus de onze ans de scolarité[17]. On pourrait dire que le facteur âge reflète les changements démographiques, mais cela n'explique pas la proportion croissante d'hommes, ni l'élévation du niveau de scolarité. La Planification de l'emploi a pour objectif, entre autres, d'accroître le taux de participation des membres de quatre groupes cibles – les femmes, les autochtones, les personnes handicapées et les membres des minorités visibles – afin de corriger les déséquilibres passés en matière de formation. Aucune stratégie n'a été conçue à l'intention des gens peu instruits ou fonctionnellement analphabètes. Ces gens, même s'ils font partie d'un groupe cible, ne pourront sans doute pas surmonter leur handicap particulier si l'on n'adopte pas des dispositions particulières à leur intention.

«Dans nombre de cas, au cours des dernières années, ils ont formé des personnes pour des emplois qui n'existent pas.» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

Les employeurs et les travailleurs se demandent avec cynisme dans quelle mesure les programmes de formation sont adaptés aux domaines où il y a pénurie de main-d'œuvre. En 1983-1984, près de 65 % des stagiaires étaient inscrits à des programmes dans des domaines où la main-d'œuvre était excédentaire[18]. On ne sait trop dans quelle mesure cette mauvaise affectation est due à des prévisions incorrectes ou au fait qu'on n'a pas tenu compte des prévisions établies. Beaucoup craignent toutefois que les prévisions actuelles au sujet des professions soient inexactes et ne répondent pas aux besoins[19].

«Dans les Territoires, nous formons des personnes dans l'espoir qu'elles vont pouvoir se trouver ensuite un emploi. Nous nous aperçevons toutefois par la suite que nous formons des conducteurs de camion et qu'en fait il n'y a pas de travail. Soit qu'il n'y a pas de camion, soit qu'il n'y a aucune utilité pour les camions. Peut-être faudrait-il qu'éventuellement il y ait un rapport entre la formation dispensée et la raison pour laquelle nous formons des personnes.» (Chambre de commerce de Yellowknife, audiences de Yellowknife)

La formule prévue dans la Planification de l'emploi fait appel à des conseils consultatifs locaux représentant tous les intervenants du marché du travail d'une localité et attribue un rôle accru aux employeurs par l'intermédiaire de la formation en cours d'emploi. Cette formule pourrait contribuer à mieux adapter la formation aux exigences du marché du travail.

Enfin, le mode de financement des programmes de formation s'est attiré des critiques. L'usage actuel, qui consiste à acheter des cours pour un an dans des collèges communautaires et des établissements de formation, empêche souvent le stagiaire de choisir, parmi les cours offerts, celui qui lui convient le mieux. Le Groupe de travail Nielsen et la Commission Macdonald ont proposé de subventionner les stagiaires mêmes par un système de bons. On a par ailleurs proposé à notre Commission de verser des fonds aux établissements qui pourraient démontrer que 70 % de leurs diplômés ont trouvé un emploi dans les trois mois suivant la fin de leur cours. Ces fonds seraient accrus ou diminués selon que l'établissement dispenserait une formation plus ou moins pertinente. L'idée est très intéressante, mais elle imposerait des contraintes plus lourdes aux établissements des régions où le chômage est élevé. Nous ne recommandons aucune de ces options, mais nous considérons que la méthode actuelle d'achat de places n'est pas satisfaisante. La refonte des programmes de formation et de recyclage ne sera efficace que si ces programmes tiennent vraiment compte des préoccupations que nous venons d'énoncer.

«Nous recommandons tout particulièrement que le Régime d'assurance-chômage permette aux analphabètes fonctionnels et aux personnes qui sont pratiquement analphabètes de recevoir des prestations d'assurance-chômage pendant qu'elles suivent des cours leur permettant d'apprendre à lire et à écrire ou d'apprendre l'anglais comme langue seconde.» (College-Institute Educators' Association of British Columbia, mémoire)

Recommandation

15 Que les programmes de formation et les modalités de financement aux termes de la *Loi nationale sur la formation* soient modifiés pour :

— donner la priorité, dans le cadre du Programme de formation en établissement ou de ce qui en tiendra lieu, aux cours destinés aux analphabètes fonctionnels, à la formation de base nécessaire au perfectionnement professionnel et à l'élévation du degré de scolarité;

— insérer de droit les programmes qui permettent aux analphabètes fonctionnels d'acquérir des connaissances de base dans la formation en cours d'emploi;

— modifier le mécanisme de financement des cours pour rendre la formation en établissement plus pertinente et mieux adaptée au marché du travail.

L'assurance-chômage et la formation

L'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoit le versement de prestations aux bénéficiaires de l'assurance-chômage qui entreprennent une formation à plein temps (25 heures par semaine) approuvée par la Commission de l'emploi et de l'immigration. Les prestations sont versées au taux ordinaire de l'assurance-chômage. Toutefois, les prestataires admissibles à une allocation de formation en vertu de la *Loi nationale sur la formation* peuvent recevoir cette allocation si elle est supérieure aux prestations d'assurance-chômage. Les stagiaires agréés peuvent en outre recevoir des prestations pendant une période prolongée afin de terminer leur formation et de chercher un emploi, à condition que la période totale des prestations ne dépasse pas 104 semaines. La formation représente une très faible proportion des activités de l'assurance-chômage, soit à peine plus de 2 % du nombre des prestataires et des prestations versées[20].

«Il faudrait que les personnes qui désirent changer de métier ou bien améliorer leurs compétences puissent suivre un cours de formation ou s'inscrire dans un établissement scolaire tout en recevant des prestations d'assurance-chômage.» (Social Planning and Review Council of British Columbia, audiences de Vancouver)

L'application de l'article 39 soulève plusieurs questions. Toutes les personnes sans emploi devraient avoir l'occasion de se perfectionner et d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Or, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a donné à l'article 39 une interprétation restreinte qui a fait que le système actuel est administré de façon assez rigide et restrictive. En 1984-1985, 42,9 % des bénéficiaires autorisés à entreprendre une formation suivaient des cours d'apprentissage[21]. Au lieu d'accorder plus d'importance aux connaissances de base, le système actuel privilégie fortement ceux qui possèdent déjà des qualifications appréciables.

«Il est difficile de suivre des études lorsqu'on touche des prestations. Il ne s'agit pas de faire des études à plein temps, mais tout simplement de suivre un ou deux cours ayant un rapport avec son travail. Malheureusement, les seuls cours que reconnaisse l'assurance-chômage sont ceux approuvés par les centres d'emplois; c'est pourquoi un grand nombre de professions sont complètement ignorées.» (Charmaine Wood, audiences d'Halifax)

En outre, le prolongement des prestations pendant la formation est inéquitable. Les prestataires ne devraient être ni récompensés ni pénalisés parce qu'ils suivent des cours. Il n'est aucunement justifié que les prestations d'assurance-chômage s'étendent sur une période de formation qui va au-delà de la période normale de prestations. Pour maintenir l'intégrité du principe d'assurance et la relation entre cotisations et prestations, les stagiaires ne devraient pas avoir droit aux prestations au-delà de la période normale de prestations. Le fait que ces prestations supplémentaires proviennent du Trésor public et non de primes ne change rien à l'affaire. Il s'agit de traiter équitablement les stagiaires et les prestataires de l'assurance-chômage.

«Il faudrait verser des prestations d'assurance-chômage pour la formation, mais toutefois pas pour une longue période. Dans ce pays, on ne dépensera jamais assez d'argent pour la formation, et surtout pour celle des jeunes.» (Wood Product Manufacturers Association of Nova Scotia, audiences de Charlottetown)

La formation et le perfectionnement professionnels sont des activités valables, mais elles ne devraient pas être financées à même les cotisations patronales et ouvrières. Le rôle de l'assurance-chômage devrait être plus restreint. On devrait encourager la formation en dispensant de l'obligation de chercher un emploi ceux et celles qui participent à des programmes approuvés d'alphabétisation, d'études, de perfectionnement et d'apprentissage. Il faudra continuer d'exiger l'approbation de la demande du prestataire et de son programme d'études, afin d'éviter que l'assurance-chômage ne devienne un programme général de subvention des études. Il faudra toutefois réexaminer l'administration de ce processus d'approbation à la lumière des critiques que sa portée restreinte et son interprétation trop rigide ont soulevées.

«Il ne faut plus que les allocations de formation soient payées par l'assurance-chômage, notamment pour les apprentis qui reçoivent une formation technique.» (Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, mémoire)

«Le cas des apprentis en stage de formation est, c'est le moins qu'on puisse dire, incorrectement traité par l'administration de l'assurance-chômage.» (Fédération canadienne du travail, mémoire)

On ne peut passer sous silence les programmes d'apprentissage. Plusieurs personnes nous ont fait part des problèmes qui se posent lorsque vient le moment de former des apprentis, du peu d'appui offert par l'assurance-chômage et des retards de paiement. La Commission d'enquête estime que l'assurance-chômage a un rôle minime à jouer pour ce qui est du soutien des prestataires qui suivent ces programmes de formation. Il incombe plutôt aux autorités fédérales et provinciales d'examiner le fonctionnement des programmes d'apprentissage.

Enfin, le fait que certains prestataires soient admissibles aux allocations d'études et de formation destinées à compenser les dépenses qu'entraînent les cours de formation (transport, garderie, livres et fournitures) ne devrait rien changer à leurs prestations. Autrement dit, il ne faut pas considérer le remboursement de ces dépenses comme un revenu devant diminuer les prestations.

Recommandation

16 Que l'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit abrogé et remplacé par de nouvelles dispositions prévoyant que :

— les prestataires qui participent à un programme approuvé de formation (alphabétisation, recyclage ou apprentissage) soient dispensés de l'obligation de chercher un emploi;

— l'on établisse une formule de vérification de ces approbations;

— les allocations pour frais connexes soient exclues du calcul de la rémunération gagnée pendant la période des prestations;

— les autorités fédérales et provinciales concernées revoient le programme d'apprentissage.

L'avenir des jeunes

«Ce sont les jeunes, et plus particulièrement les jeunes défavorisés, qui touchent les salaires les plus faibles. Si l'on réduit les prestations d'assurance-chômage, notre organisme recommande que le gouvernement apporte son aide aux jeunes, et surtout aux défavorisés, afin de leur permettre de s'inscrire à des programmes de formation débouchant sur un emploi permanent.» (Centre d'orientation professionnelle des jeunes de Windsor, audiences de Windsor)

Le cas des jeunes de 15 à 24 ans mérite une attention particulière. La génération issue du *baby boom* a déjà envahi le marché du travail et entraîné un taux élevé de chômage chez les jeunes. On peut en déduire que les jeunes chômeurs seront, en nombres absolus, moins nombreux dans un avenir proche, mais il faudra toujours prévoir des solutions de rechange pour ceux qui seront mal préparés au marché du travail ou qui auront du mal à se plier aux exigences de l'âge adulte. De plus, ceux qui suivent immédiatement la génération en question auront du mal à rivaliser sur le marché du travail avec ces travailleurs plus nombreux, plus âgés et plus expérimentés. Nous devrons donc continuer à offrir des programmes spéciaux aux jeunes de 15 à 24 ans qui seront particulièrement défavorisés.

Lorsque le système d'éducation vise principalement à préparer aux études supérieures, ceux qui abandonnent l'école ne se voient guère offrir de possibilités par la suite. Pour régler les problèmes qu'éprouvent beaucoup de jeunes qui cherchent à se tailler une place sur le marché du travail, les pays scandinaves étudient sérieusement le principe d'une «garantie aux jeunes» (voir l'encadré). Les Scandinaves estiment qu'il faut mettre en place une stratégie garantissant à *tous* les jeunes la possibilité de faire des études convenables et d'obtenir un emploi. La formule prévue assurerait l'égalité d'accès au cours secondaire, offrirait une solution de rechange à l'enseignement collégial et universitaire pour

ceux qui ont besoin à la fois de perfectionnement et d'une expérience transitoire entre l'école et le monde du travail, et appliquerait diverses formes de subventions salariales pour faciliter une insertion complète dans la population active.

Les jeunes qui ont quitté l'école avant d'avoir terminé leurs études risquent de grossir les rangs des travailleurs marginaux, à temps partiel et occasionnels; ce sont des candidats tout désignés au chômage chronique. Ces jeunes ont besoin d'un programme complet, semblable au programme scandinave, qui leur permettrait de faire des études et d'acquérir de l'expérience et des compétences. Ce programme serait destiné à tous les jeunes de 15 à 24 ans qui ont décroché du secondaire ou sont défavorisés à un autre titre et qui ont du mal à obtenir un emploi convenable. Pour être efficace, un programme de perspectives pour les jeunes, qui pourra s'appeler le programme Avenir-Jeunesse, devra être souple, être implanté à l'échelle locale et permettre de combiner études et expérience de travail. La formule devra prévoir l'évaluation des participants au moment de l'inscription et la mise au point d'un contrat d'apprentissage adapté aux besoins de chacun. La dernière phase du programme sera conçue le plus possible en fonction d'un emploi et comprendra un stage en milieu de travail. Les activités de service communautaire joueront un rôle important – encore que le travail dans les services publics et dans l'entreprise ne devront pas être exclus.

Contrairement aux programmes antérieurs comme Katimavik, ce programme s'adressera aux jeunes qui sont les moins motivés et qui ont le plus de difficultés à s'adapter à l'école traditionnelle. Son budget devrait être fonction de ce qu'il en coûterait ultérieurement si l'on n'intégrait pas ces jeunes dans notre vie socio-économique[22]. Pour les jeunes Canadiens qui n'ont pas l'instruction ni les qualifications nécessaires pour obtenir un emploi stable et satisfaisant, un tel programme offrira une solution de rechange au travail instable et mal

«Nous devons donc inciter nos jeunes à aller voir ailleurs, qu'il s'agisse de l'Australie ou d'Halifax, du continent africain ou de Moose Jaw. Toutefois, avant de les laisser partir, il serait bon qu'ils aient une certaine expérience. Pour acquérir cette expérience, il faudrait que nos jeunes travaillent dans l'entreprise privée, ou en fait dans la Fonction publique, et que pendant deux ans ils soient considérés comme faisant partie d'un effectif «auxiliaire», ce qui ne modifierait pas de la sorte l'effectif en place. Par ailleurs, ils recevraient la première année un salaire au taux minimum, et une augmentation de 15 % la seconde année. La première année serait entièrement subventionnée par les administrations fédérale et provinciales, et la seconde à parts égales par le gouvernement et l'employeur.» (Chambre de commerce de Corner Brook, mémoire)

«Vous constaterez sans doute qu'un grand nombre de nos membres, ici même en Saskatchewan, sont d'avis que notre pays n'a pas fait grand-chose dans le domaine de la formation et du recyclage, et que dans ce domaine, les Européens et les Asiatiques nous montrent peut-être l'exemple à suivre. Des programmes de cette envergure, qui permettraient d'adapter les compétences et les aptitudes afin de faire face à la nouvelle technologie, ne peuvent être coordonnés que dans le cadre d'une stratégie nationale relevant d'un ministère.» (Chambre de commerce de la Saskatchewan, audiences de Regina)

Une garantie aux jeunes : le modèle suédois

Tous les Suédois de moins de 20 ans qui ne sont pas inscrits à plein temps dans un établissement d'enseignement, sont admissibles à un programme de formation professionnelle ou placés dans un emploi spécialement réservé aux jeunes.

Les jeunes qui quittent l'école avant d'avoir terminé leurs études sont inscrits à des programmes professionnels visant à les ramener au système d'enseignement secondaire normal.

Les emplois réservés aux jeunes garantissent quatre heures de travail par jour au salaire syndical, dans les trois semaines suivant l'inscription au service d'emploi local. Des comités locaux composés de représentants des syndicats, des employeurs et des organismes communautaires, coordonnent les efforts des établissements d'enseignement, des autorités locales et du service d'emploi.

La «garantie» est considérée comme une mesure importante pour faciliter le passage de l'école au monde du travail – un passage qui est reconnu comme de plus en plus difficile, avec la disparition de nombreux postes de débutants. Beaucoup d'autres pays européens ont adapté le modèle de la «garantie aux jeunes» à leur situation particulière.

rémunéré ou au chômage – bref, un moyen de sortir de la frustration et de la dépendance. Conçu comme un moyen de faire le pont entre l'école et le monde du travail, il offrira à ceux qui ne répondent pas aux critères académiques ou ne possèdent pas l'intérêt voulu une expérience parallèle à celle de l'université et du collège, et il leur donnera, d'une manière originale, une «deuxième chance».

À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral met à la disposition des jeunes un certain nombre de mesures destinées à leur venir en aide. Si l'on créait un nouveau ministère d'État à la Jeunesse, il serait opportun d'envisager le principe d'une garantie aux jeunes ou d'un programme semblable à celui que nous venons de décrire.

Recommandation

17 Que le ministre d'État à la Jeunesse envisage l'instauration d'un programme de perspectives pour les jeunes. Que ce programme combinant études, counseling, connaissances pratiques et expérience professionnelle soit offert aux jeunes de 15 à 24 ans qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires ou sont défavorisés à un autre titre, et qui ont du mal à s'intégrer au marché du travail.

Conclusion

À l'échelle nationale, relever le niveau d'instruction de la population active, c'est accroître la compétitivité du Canada dans le monde. Sur le plan personnel, s'instruire et acquérir des compétences, c'est augmenter ses chances d'emploi. En investissant dans l'éducation, nous pourrons donc élargir nos perspectives d'avenir, tant comme pays que comme individus.

L'éducation est un processus ininterrompu d'expérience et d'apprentissage qui dure toute une vie. Dans le contexte d'une stratégie de mise en valeur des ressources humaines, nous proposons les quatre grandes réformes suivantes :

— établir un niveau minimal d'instruction, à l'échelle nationale, qui incitera un plus grand nombre de jeunes à terminer leurs études secondaires;
— lancer une campagne de dix ans visant à supprimer l'analphabétisme chez les adultes;
— donner plus d'importance à l'amélioration des connaissances et des aptitudes de base dans les programmes de formation;
— mettre au point un programme Avenir-Jeunesse dont le but sera de donner des connaissances pratiques, des connaissances générales et une expérience de travail aux jeunes qui ont abandonné leurs études secondaires.

En 1986-1987, on consacrera plus de 34 milliards de dollars à l'éducation à tous les niveaux : 65 % de ce montant ira à l'enseignement primaire et secondaire, 29 % à l'enseignement postsecondaire et 6 % à la formation professionnelle. Au niveau postsecondaire, 71 % des subventions seront versées aux universités et 29 % aux collèges[23]. Les ressources disponibles pour l'éducation feront toujours l'objet de demandes concurrentes. Il faut étendre le débat sur la répartition de ces ressources et le faire porter aussi sur l'amélioration de la formation élémentaire et l'élargissement des capacités de recyclage et de perfectionnement. Les ressources prévues pour l'éducation et la formation devraient être réparties de manière à assurer un meilleur dosage des connaissances et des compétences dans la population active.

Il ne suffit pas de redistribuer les ressources existantes. Notre ensemble de mesures correctives et préventives nécessitera des ressources supplémentaires. Les économies réalisées par le nouveau Régime d'assurance-chômage pourront être affectées à des programmes visant l'obtention d'un niveau minimum d'instruction et la suppression de l'analphabétisme chez les adultes, ainsi qu'à l'établissement du programme Avenir-Jeunesse. Consacrer de l'argent à l'éducation est un placement judicieux.

Notes

1 Statistique Canada, ***La population active, décembre 1985***, cat. 71-001, 1986.

2 Canada, Comité sénatorial spécial sur la jeunesse, ***Jeunesse : un plan d'action***, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 85.

3 ***Ibid.***, p. 50–51 et 79–80.

4 Statistique Canada, cat. 71-001, ***op.cit.***, p. 46.

5 Statistique Canada, ***Fréquentation scolaire et niveau de scolarité***, cat. 92-914, 1984.

6 Fondation européenne de la culture, ***Education Without Frontiers***, London, Duckworth, 1976.

7 Comité sénatorial sur la jeunesse, ***op.cit.***, p. 77.

8 Statistique Canada, cat. 92-914, ***op.cit.***

9 Selon les estimations, le coût de mesures systématiques visant à assurer que, d'ici à 1995, tous les Canadiens de 45 ans ou moins aient poursuivi leurs études jusqu'à la 12e année s'élèverait à 15,8 milliards de dollars. Cette somme serait affectée à un programme accéléré destiné aux gens qui sont présentement âgés de 15 à 34 ans et qui ont quitté l'école avant d'avoir complété la 12e année, ainsi qu'aux étudiants de moins de 15 ans qui sont toujours à l'école et qui sont susceptibles d'abandonner les études avant d'avoir obtenu leur diplôme. Étalés sur dix ans, ces frais se chiffreraient à près de 1,58 million de dollars par année.

Ces prévisions se fondent sur l'hypothèse que la 12e année est le niveau d'instruction minimal dans une économie industrielle avancée. La somme prévue constitue un montant maximum advenant un taux de participation de 100 %. Le coût réel sera, selon toute probabilité, beaucoup moindre, puisqu'il est peu vraisemblable que le pourcentage des élèves qui ont abandonné l'école et qui s'inscriront, pour le compléter, à un programme intensif de rattrapage soit de 100 %.

Source : C. Forget, «Educational Policy Goals for Canada : Major Trade-offs and Other Issues», dans ***Ottawa and the Provinces : The Distribution of Money and Power***, vol. 1, Toronto, Conseil économique de l'Ontario, 1985.

10 Commission canadienne pour l'UNESCO, ***L'analphabétisme chez les adultes au Canada : Réflexion pour une action***, Ottawa, 1983.

11 Jonathan Kozol, ***Illeterate America***, Garden City, New York, Anchon Press, 1985.

12 Statistique Canada, cat. 71-001, ***op.cit.***

13 Canada, Groupe de travail sur le congé de perfectionnement, ***Apprendre à gagner sa vie au Canada : Exposé général et points de vue***, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 26.

14 Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), ***Formation, création d'emplois et services à l'emploi***, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

15 Canada, Comité sénatorial permanent des finances nationales, ***L'appui du gouvernement fédéral à l'avancement de la technologie : un survol***, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1984, p. 34.

16 Canada, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, ***L'évolution du marché au travail dans les années 1980***, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

17 Source : Canada, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, ***Bulletin statistique annuel, Programme national de formation 1984–1985***, Ottawa, 1986.

18 Groupe de travail Nielsen, ***op.cit.***

19 «Lors du processus de consultation, les représentants du monde des affaires et des syndicats ont indiqué qu'ils doutaient que le Système de projections des professions au Canada (SPPC) de la CEIC puisse combler cette lacune.» Groupe de travail Nielsen, ***op.cit.***, p. 35.

20 Selon des données colligées par le ministère de l'Emploi et de l'Immigration en 1985, près de 25 000 personnes ont reçu des allocations de formation, pour un montant total de 225 000 $.

21 Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, ***op.cit.***

22 Un million et demi de jeunes Canadiens de 15 à 25 ans sont sans emploi. De ce nombre, 30 % n'ont pas terminé le cours secondaire et sont donc plus susceptibles de demeurer chômeurs.

Si l'on se fonde sur un cours de rattrapage offert présentement au Manitoba, il en coûterait environ 15 000 $ par personne si l'on mettait sur pied un programme Avenir-Jeunesse pour aider ces jeunes à parfaire leurs études, acquérir des compétences et obtenir un emploi. Si les 150 000 jeunes participaient à un programme du genre, au cours d'une période de dix ans, le coût total serait probablement de 225 millions de dollars par année. Selon le taux de participation au programme manitobain, le coût annuel du programme à l'échelle nationale serait de 90 millions de dollars.

23 Statistique Canada, ***Statistique de l'enseignement, Estimations 1986–1987***, cat. 81-220, 1986.

Gail Morriscey, soudeuse, Ottawa

Madame Morriscey est une des personnes qui a profité des programmes d'orientation et de formation professionnelle pour apprendre un métier traditionnellement exercé par des hommes et augmenter ainsi ses possibilités d'emploi.

J'ai été serveuse, vendeuse, caissière. . . j'ai même travaillé dans la construction et la démolition. À 22 ans, je voulais me trouver une profession, mais je ne savais pas laquelle choisir. Je suis allée au bureau de la main-d'œuvre, j'ai passé trois heures de tests et j'ai parlé à une conseillère. Elle m'a expliqué tout ce que je pouvais faire et m'a dit que je réussirais particulièrement bien en dessin industriel ou en informatique.

J'ai d'abord essayé le dessin industriel. J'ai pris des cours de rattrapage en mathématiques et j'ai terminé mes 11e et 12e années. . . mais après avoir attendu deux ans pour rentrer dans un collège communautaire, je n'étais pas plus avancée. Je suis retournée au bureau de la main-d'œuvre et, cette fois, la conseillère m'a inscrite à l'IPNT (Initiation aux professions non traditionnelles). Après avoir examiné les diverses possibilités,

j'ai décidé que c'étaient les métiers manuels qui m'intéressaient. Je suis entrée dans un atelier de soudure, et ça m'a fait quelque chose... j'ai vraiment aimé ça. Alors, je me suis inscrite à un cours de soudure dans le cadre du programme IFMT (Initiation des femmes aux métiers et aux technologies).

Je fais maintenant partie du comité consultatif des femmes pour les programmes IFMT et PATH (projet pilote du gouvernement ontarien s'adressant aux femmes) au collège communautaire où j'ai suivi mon cours. Nous révisons les cours, faisons des suggestions et donnons chaque année de notre temps pour aider les responsables du programme et les gens qui nous suivront.

Au début de ma formation, j'ai travaillé à temps partiel comme serveuse et je recevais une allocation de formation. Mais les derniers programmes auxquels je me suis inscrite demandaient beaucoup de temps et il y avait beaucoup de pression... j'ai donc arrêté de travailler et demandé des prestations d'assurance-chômage.

Je n'ai pas fait un coup d'argent en devenant soudeuse, mais ça ne veut pas dire que c'est la même chose pour tous les métiers. Ça fait presque deux ans que je travaille dans le domaine et je suis arrivée à un point où il est difficile d'avancer. À Ottawa, un bon soudeur non syndiqué, ayant de l'expérience, peut se considérer chanceux s'il fait 9 $ l'heure... Je ne gagne pas autant. De plus, les conditions de travail ne sont pas très stables. Je pense maintenant à faire autre chose.

Je pense encore à un emploi non traditionnel à cause de mes études, de ma formation et des connaissances que j'ai acquises grâce à ces programmes. Je suis vraiment contente de les avoir suivis... j'ai l'impression d'avoir une longueur d'avance sur bien d'autres femmes.

Je crois que les conseillers du bureau de la main-d'œuvre sont maintenant bien au courant des programmes pour les femmes et du fait que de plus en plus de femmes s'intéressent aux professions non traditionnelles. À l'époque, ils ont fait de leur mieux mais, dans mon cas, j'ai l'impression qu'ils ne connaissaient pas très bien les programmes. Je les comprends, parce qu'ils réfèrent des gens à des programmes et n'entendent plus parler d'eux... ce sont les conseillers d'un côté et les programmes de l'autre, et il n'y a jamais vraiment de rapport entre les deux. Les conseillers ne suivent pas les gens et n'ont aucune idée des résultats.

Les conseillers étaient toujours là si j'avais besoin de leur parler. Je suis contente d'avoir eu une aide financière. Ça a fait toute la différence. Il m'aurait fallu beaucoup plus de temps pour faire ce que j'ai fait sans cette aide. Mais cette fois, je ne veux pas vraiment d'allocations de formation ou quoi que ce soit. J'aimerais m'en sortir seule si possible. Le bureau de la main-d'œuvre m'a aidée un bon coup, mais je ne veux plus compter sur eux pour me recycler.

Je recommande aux autres femmes d'essayer des professions non traditionnelles, surtout quand elles ont des emplois sans possibilités d'avenir. J'ai maintenant l'impression de pouvoir relever des défis et j'ai une nouvelle attitude... Je suis plus optimiste et je crois pouvoir en faire beaucoup plus qu'avant.

Cinq femmes

Voici un extrait d'une entrevue de groupe menée par Kayro Communications Inc. dans le cadre d'une étude sur les conséquences sociales du chômage. Maria est une travailleuse immigrante; Diane, plus âgée, est veuve depuis peu; Michèle est formée dans un domaine traditionnellement réservé aux hommes; Rachel est chef de famille monoparentale et vit de l'aide sociale; et Joanne est autochtone.

Maria : Ma formation et mes antécédents de travail sont assez variés. Mon dernier emploi a duré cinq ans. Je travaillais dans un centre d'accueil de quartier. On m'avait engagée parce qu'on avait besoin de quelqu'un qui parle le portugais. J'ai beaucoup appris, j'ai suivi des ateliers et des cours et j'ai obtenu un certificat de travailleuse sociale. J'étais sous-payée, de sorte qu'au bout de cinq ans j'en ai eu assez... et je suis partie. C'était en décembre 1984; je suis donc en chômage depuis un peu plus d'un an. Comme je ne savais pas trop ce que je voulais faire, j'ai demandé de l'assurance-chômage et j'ai pris mon temps. J'ai profité de l'été. Je ne me faisais pas de souci. À l'automne, j'ai commencé à faire des demandes d'emploi et j'ai décidé d'abandonner le travail social. Je n'ai pas suffisamment de formation ni d'expérience... J'ai songé à retourner aux études, mais il me fallait travailler parce que mes prestations d'assurance-chômage étaient sur le point de s'arrêter. Je me suis demandé ce que je pourrais faire d'autre... J'ai donc commencé à présenter des demandes pour différents postes. J'ai parlé à tous les gens que je connais et je n'ai rien obtenu encore. Je manque d'agressivité... et il me semble que j'ai de moins en moins confiance en moi... vraiment de moins en moins confiance...

Diane : C'est pour moi très, très angoissant d'être en chômage... je dois constamment penser à mon âge. Il y a beaucoup de gens plus jeunes... qui ont plus d'instruction que moi, alors je m'interroge vraiment sur mes chances... et au lieu de me placer dans cette situation-là, je reste chez moi. Je me cache... j'évite tous les endroits où je pourrais rencontrer d'anciens collègues... je ne veux pas avoir à donner d'explications. À personne.

Maria : Vous voyez, il y a tous ces problèmes... je les vois chez tellement de femmes, en particulier dans notre catégorie d'âge (la quarantaine). Il y a quelques années, on pouvait obtenir un emploi et apprendre sur le tas; ça n'est plus possible aujourd'hui. Je n'ai jamais imaginé que ce serait aussi terrifiant. Jamais auparavant je n'ai eu peur de chercher du travail.

Michèle : Je suis retournée aux études en mars dernier pour suivre un cours de perfectionnement en entretien des ordinateurs – comment réparer les périphériques, les unités de disques et ce genre de choses. J'ai postulé pour 265 postes dans l'électronique depuis avril 1984; j'ai eu 47 entrevues; j'ai passé 34 examens techniques avec ces 47 entrevues, je les ai tous réussis... et n'ai pas été embauchée... Je songe à laisser tomber l'électronique. Mes prestations d'assurance-chômage ont cessé il y a des mois. J'ai travaillé sans déclarer l'argent que je gagnais pendant que je recevais de l'assurance-chômage... Je suis également maquilleuse agréée et coiffeuse. Je m'occupe de l'entretien d'un immeuble; je fais toutes sortes de travaux – du plâtrage, par exemple. Je fais des remplacements pour la commission scolaire de Vancouver. Je donne des cours de base en électricité et en installation de circuits électriques résidentiels; je m'arrange pour ne pas me sentir inutile et ignorante... Tout cela contribue à maintenir mon moral... je serai bientôt en chômage depuis deux ans et je ne sais pas combien de temps ça durera. J'en parle à mes amis, car c'est comme ça qu'on trouve du travail...

C'est ridicule, mais ce n'est pas dans les annonces classées des journaux ni au Centre d'emploi du Canada qu'on trouve du travail.

Diane : Je ne crois pas que ce soit ma faute si je suis en chômage. Il y a pas mal de choses que je pourrais faire très bien, je pourrais être fidèle à une compagnie et faire du bon travail. Je sais que j'en suis capable. Ce n'est pas que je ne fasse aucun effort ou que je ne sois pas compétente. Le problème, c'est que je n'entre dans aucune catégorie.

Rachel : Ça me frustre de penser que je suis chômeuse. Alors, je vais voir ma famille, et mes proches me disent ce que j'ai besoin d'entendre sur mes compétences pour sortir de la dépression où je me retrouve quand je suis en chômage. Il faut se battre pour joindre les deux bouts. On se sent humilié, on ne peut pas suivre ses amis lorsqu'ils sortent et s'amusent parce qu'eux, ils ont du travail. On reste derrière... On a horreur de donner des explications. Je m'isole jusqu'à ce que je retrouve le moral et puisse recommencer à chercher du travail.

Joanne : Le monde est ce qu'il est et nous avons complètement perdu de vue comment la vie devrait être. On nous dit qu'il faut faire des compromis... mais je ne veux pas travailler chez MacDonald's. Je dois trouver quelque chose qui m'aille. Je ne veux pas faire un travail auquel je ne crois pas.

Chapitre 6

De nouvelles formules de travail

Introduction

Tout porte à croire que les travailleurs canadiens seront de plus en plus appelés à s'adapter au changement. C'est pourquoi il est important que l'organisation du travail soit plus souple. L'accroissement du taux d'activité des femmes, la baisse de la natalité, l'augmentation du nombre de familles monoparentales et de familles où plus d'une personne touche un revenu, le vieillissement de la population, toutes ces transformations sociales obligent à modifier les lignes de conduite et les usages administratifs. Le Régime d'assurance-chômage doit lui aussi s'adapter aux nouvelles circonstances pour répondre aux nouveaux besoins.

La recherche des moyens de rendre l'organisation du travail plus souple soulève les questions suivantes :

— De quelle manière les modalités d'emploi changent-elles?
— L'augmentation du travail partagé et du travail à temps partiel n'est-elle qu'une réaction à la récession ou va-t-elle se poursuivre?
— Aura-t-on davantage recours au travail partagé pour éviter les mises à pied massives?
— Quels effets les modifications des lignes directrices sur la retraite et les pensions auront-elles sur le taux d'activité?
— Quelle incidence ces changements ont-ils sur l'assurance-chômage?

Dans ce chapitre, nous nous intéressons aux systèmes, c'est-à-dire aux modes d'organisation du travail qui offrent à tous un plus grand choix et qui permettent d'adapter le marché du travail même au changement. Tout au long de ce rapport, nous soulignons la nécessité de s'adapter au changement. L'évolution technologique, l'évolution des accords de commerce et la déréglementation en font une nécessité vitale. Chacun de ces phénomènes provoquera des bouleversements importants dans des secteurs comme ceux des transports et des communications, et les travailleurs de ces secteurs, comme ceux des industries, des professions ou des régions en perte de vitesse, seront obligés de s'adapter. D'après la Commission Macdonald et d'autres intervenants, le Régime actuel d'assurance-chômage retarde peut-être l'adaptation. Ainsi, il est possible que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional encouragent les travailleurs à demeurer dans des régions où ils ont peu de chances de trouver un emploi; ou encore que les employeurs aient recours au régime pour subventionner des licenciements temporaires, sachant que les prestations d'assurance-chômage leur permettront d'avoir une main-d'œuvre à leur disposition.

«Nous recommandons que le travail à temps partiel, le travail partagé, les horaires souples et toutes formes de modifications du temps de travail soient encouragés afin d'offrir à la population active un éventail de moyens adaptés aux défis modernes et aux nouvelles responsabilités (hommes enfin responsables des enfants par goût ou par la force des choses, femmes au travail) mais avec des avantages.» (Réseau d'action et d'information pour les femmes, mémoire)

«Je pense qu'à l'avenir l'accent sera mis sur le travail à contrat et les emplois de courte durée, non pas parce que les travailleurs le veulent mais plutôt parce que c'est ainsi que vont les choses. On verra donc un plus grand nombre de personnes chercher du travail à un moment donné et ce, non pas en raison des changements technologiques ou bien des fluctuations dans le cycle des affaires, mais parce que les travailleurs seront engagés pour des périodes plus courtes. Il faut donc que les structures de l'assurance-chômage soient modifiées pour faciliter la recherche d'emploi.» (Women for Economic Survival, audiences de Victoria)

Nous avons déjà souligné que le nombre de travailleurs qui restent en chômage pendant plus de six mois a considérablement augmenté depuis 1980 – phénomène inconnu depuis la crise des années 1930. Par conséquent, il est essentiel d'en faire davantage pour aider ces travailleurs à s'adapter.

Le chômage de longue durée a un effet «boule de neige» : plus on est en chômage longtemps, plus on a de la difficulté à trouver du travail. En règle générale, cette forme de chômage tient à des causes structurelles, c'est-à-dire découle d'une transformation du marché du travail. Pour trouver un emploi, le chômeur peut donc être appelé à se recycler ou à s'installer dans une autre localité. Quoique relativement peu nombreux, les gens qui sont en chômage pendant une longue période n'ont pas moins besoin d'une aide spéciale.

«La question de la mobilité me préoccupe tout particulièrement. À mon avis, je ne vois pas comment on pourrait obliger quelqu'un du Cap Breton à déménager en Alberta ou bien à Toronto. Je pense qu'il incombe au gouvernement ou au système de créer des débouchés suffisamment intéressants pour inciter les gens à prendre une telle décision. Je suis d'avis qu'on ne devrait pas retirer ses prestations à un individu de 50 ou 55 ans qui a très peu de possibilités de trouver un autre emploi, pour qu'il se déplace dans une autre région, loin de ses enfants, de sa famille et de son milieu.» (Métallurgistes unis d'Amérique, audiences d'Ottawa)

Toutefois, le déplacement des emplois n'a pas toujours que des effets négatifs. Dans certains cas, les travailleurs profiteront de l'occasion pour trouver un meilleur emploi, pour se recycler ou se perfectionner, pour lancer une entreprise ou pour changer d'orientation. Les décisionnaires devront donc adopter des mesures incitatives qui faciliteront le processus d'adaptation au marché du travail au lieu de le retarder. Ces mesures devront permettre de réduire le plus possible le coût de la perte de production attribuable à la main-d'œuvre inactive.

Les objectifs des mesures axées sur l'adaptation sont les suivants :

— faciliter et encourager la transition de la main-d'œuvre, des secteurs en perte de vitesse vers les secteurs en expansion;
— réduire les coûts personnels et sociaux du déplacement des emplois;
— offrir à chacun plus de latitude pour décider de la place qu'il veut occuper sur le marché du travail.

«Il y a des collectivités entières où la demande de main-d'œuvre stagne ou diminue, tandis qu'elle augmente rapidement dans d'autres régions. Par conséquent, la réinsertion des chômeurs nécessite le déplacement d'un grand nombre de gens des premières régions aux secondes. Il y a des temps où ce mouvement pourrait être accéléré et rendu moins pénible par un prêt ou une subvention.» (Conseil du travail du district de Sarnia, mémoire)

Tout programme d'adaptation de la main-d'œuvre doit offrir des solutions aux problèmes des diverses catégories de personnes : travailleurs à l'emploi de la même entreprise depuis longtemps, travailleurs vivant dans des régions rurales ou défavorisées, travailleurs ayant peu d'instruction ou dont les compétences sont désuètes, travailleurs qui exercent une profession en voie de disparition, travailleurs âgés.

Le Programme de prestations d'adaptation pour les travailleurs et le nouveau Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés, annoncé en 1986, visent à régler certains des problèmes des travailleurs âgés. Le Compte cumulatif d'emploi, que nous proposons au chapitre 7, s'ajoute à ces mesures; il permettra aux travailleurs d'accumuler des droits aux prestations qui leur seront utiles dans des situations particulières.

L'aide à la mobilité

«Les Terre-Neuviens sont des gens qui cherchent activement du travail et qui sont beaucoup plus mobiles que les Ontariens.» (Pat Kerans, mémoire)

En règle générale, un grand nombre de gens sont touchés par le déplacement de la main-d'œuvre des régions ou des industries en déclin. Par ailleurs, il est parfois dans l'intérêt de tous que des emplois, des usines ou des travailleurs soient déplacés même si, dans l'immédiat, l'adaptation est difficile. Il faut donc atténuer le plus possible les conséquences pénibles de ces déplacements.

À l'heure actuelle, l'aide à la mobilité relève de plusieurs programmes fédéraux : le Programme de mobilité du Canada, le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, le Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre et, jusqu'à un certain point, le Programme canadien pour un renouveau industriel.

Le Programme de mobilité du Canada facilite le déplacement des travailleurs en chômage, sous-employés ou sur le point de perdre leur emploi. Il encourage les travailleurs à chercher un emploi qui leur convient dans les régions avoisinantes et les aide à se réinstaller lorsqu'ils ont trouvé du travail. Il aide également les travailleurs qui doivent se déplacer pour obtenir des services d'emploi non offerts dans leur localité ou pour accepter un emploi d'une durée de six semaines à neuf mois (y compris un emploi agricole); enfin, il subventionne le trajet quotidien des ouvriers agricoles qui n'habitent pas sur la ferme où ils travaillent. On estime que le budget de ce programme s'élèvera à 10,3 millions de dollars en 1986-1987[1]. Les frais de réinstallation comptent pour près de 60 % de cette somme.

«Le gouvernement non seulement pourrait, mais devrait assurer une meilleure coordination qu'il ne l'a fait par le passé pour permettre aux travailleurs des régions en crise de se déplacer vers celles où il y a du travail.» (Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 254, audiences de Calgary)

Les trois autres programmes prévoient des mesures d'aide à la mobilité qui, se recoupant dans plusieurs cas, visent à faciliter l'adaptation des industries ou des collectivités. Le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie a pour objectif d'encourager les employeurs et les travailleurs à régler les problèmes que soulève ou que risque de soulever la réduction du personnel dans une *entreprise* donnée. Le Programme modifié d'aide à l'adaptation de l'industrie et de la main-d'œuvre met l'accent sur les problèmes de démembrement des *collectivités*. Enfin, le Programme canadien pour un renouveau industriel s'applique aux *industries* du textile, du vêtement, de la chaussure et du tannage. Les recoupements entre les divers programmes (les éléments d'adaptation de la main-d'œuvre des deux derniers programmes sont mis en œuvre par le personnel du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie) ont amené le Groupe de travail Nielsen à recommander le fusionnement de tous les services en un seul programme[2]. Nous sommes d'accord avec cette recommandation.

«La décision de raccourcir les périodes de référence et de rallonger les périodes d'admissibilité aux prestations dans les régions connaissant un taux de chômage élevé a en fait incité les travailleurs à rester dans leurs régions et à conserver leurs emplois. Ceci n'a pas permis à la main-d'œuvre d'évoluer et de connaître la migration, le recyclage et des méthodes plus dynamiques de recherche d'emploi.» (Chambre de commerce régionale de Surrey, audiences de Vancouver)

Recommandation

18.1 Que tous les programmes fédéraux offrant une aide à la mobilité soient fusionnés.

La mobilité n'est cependant pas un remède à tous les problèmes qui se posent sur le marché du travail. Dans une économie où sévit le chômage structurel, il est essentiel de favoriser l'adaptation de la main-d'œuvre. Or les programmes actuels ne s'appliquent que dans certaines situations et sont fonction des caractéristiques des collectivités ou des industries. Plusieurs personnes ont l'impression que l'influence politique joue un rôle dans la répartition de l'aide à l'adaptation de la main-d'œuvre. Nous estimons qu'il faudrait désormais distinguer entre développement industriel et adaptation de la main-d'œuvre et accorder l'aide à la mobilité tout autant en fonction des besoins du travailleur que de ceux de l'industrie. Le programme fusionné d'aide à la mobilité serait en outre plus efficace s'il comportait des critères moins restrictifs

«Nous n'acceptons pas l'affirmation de la Commission Macdonald selon laquelle l'assurance-chômage a grandement contribué au chômage dans ce pays du fait qu'elle a découragé les Canadiens d'accepter des emplois ou de se déplacer dans des régions du pays où il y a plus d'emplois.» (Ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique du gouvernement du Manitoba, audiences de Winnipeg)

d'admissibilité et s'il s'adressait à ceux et celles qui déménagent pour acquérir une formation. Les programmes actuels sont des mécanismes de remboursement des dépenses, non des programmes de soutien du revenu. Le Compte cumulatif d'emploi, dont nous recommandons la création au chapitre 7, aiderait les travailleurs qui ont besoin de maintenir leur revenu au moment où ils prennent des mesures pour s'adapter à l'évolution du marché du travail.

Recommandation

18.2 Que les critères d'admissibilité axés sur le secteur industriel ou la localité soient retranchés du nouveau programme d'aide à la mobilité et que celui-ci accorde aussi une aide financière aux personnes qui se déplacent pour acquérir une formation.

La souplesse dans l'organisation du travail

C'est dans le contexte d'une stratégie de mise en valeur des ressources humaines que nous devons considérer le rôle futur du Régime d'assurance-chômage. Celui-ci reste un régime de remplacement du revenu fondé sur les principes de l'assurance sociale, qui protège les travailleurs en cas de perte d'emploi et d'interruption de salaire. Il doit toutefois être adapté de façon à favoriser la souplesse dans l'organisation du travail.

On dit que l'organisation du travail est souple s'il est possible de travailler selon des modalités autres qu'à plein temps de 9 à 5, cinq jours par semaine, 52 semaines par année, exception faite des vacances. On pourrait inclure dans ces modalités le travail partagé, l'occupation d'un emploi après 65 ans, le travail à temps partiel, la retraite anticipée, la semaine de moins de 40 heures ou de moins de cinq jours, et ainsi de suite. Lorsque le Régime d'assurance-chômage a été conçu, la plupart de ces autres modalités d'emploi ne présentaient aucun intérêt pour bien des Canadiens.

Nos valeurs sociales déterminent largement la façon dont nous percevons le monde du travail. Or, depuis quelques décennies, l'importance relative du travail par rapport aux loisirs et aux activités axées sur la famille, le nombre d'années consacrées aux études et l'âge de la retraite ont beaucoup changé. Maintenant qu'un nombre croissant d'employeurs et de travailleurs canadiens veulent être en mesure de choisir l'organisation du travail qui leur convient, le Régime d'assurance-chômage doit tenir compte de l'évolution des modes de vie. De fait, s'il est vrai que la structure globale de l'économie est en mutation, la diversité des formules d'emploi pourrait faciliter l'adaptation à une économie plus stable et plus florissante. Autrement dit, la souplesse dans l'organisation du travail pourrait en soi conduire à une diminution du chômage et, par conséquent, à une utilisation plus efficace de l'assurance-chômage. Par contre, si l'économie ne s'adapte pas, les travailleurs compteront davantage sur l'assurance-chômage.

« Il existe dans ce pays un bassin de travailleurs qui seraient prêts à opter pour le travail à temps partiel si les conditions et les avantages qui y sont liés à tous égards étaient les mêmes que ceux dont jouissent les travailleurs à plein temps. Cela est tout particulièrement vrai pour certains employés dans les régions où le taux de chômage est élevé ou bien lorsque les services de garderie ne sont pas adéquats, ou encore pour ceux qui sont sur le point de prendre leur retraite et qui désirent se retirer graduellement du marché du travail. » (Association des économistes, sociologues et statisticiens(nes), mémoire)

« [Nous recommandons] des déductions d'impôt sur le revenu pour les personnes qui travaillent au même salaire horaire pendant six heures par jour, au lieu de huit heures par jour, égales à la perte de gains bruts, ainsi que des stimulants fiscaux pour les entreprises qui autorisent les heures flexibles dans les régions où cela est possible. » (Fédération du travail de la Colombie-Britannique, Centre d'aide aux chômeurs, audiences de Vancouver)

Les solutions de rechange

En 1985, l'American Management Association a analysé les nouvelles formules d'organisation du travail utilisées par ses membres, et notamment leur incidence sur les conditions de travail et la structure organisationnelle des entreprises. Vingt et une formules de rechange ont été analysées. Elles comprenaient les formules axées sur l'emploi (partage de poste, travail à domicile, préretraite); les formules axées sur la qualité de la vie au travail (intéressement, horaires flexibles, comités mixtes patronaux-syndicaux); les formules axées sur la structure de l'organisation (travail par projet et organisation matricielle); et les formules axées sur la participation des salariés au capital-actions et à la gestion, telles que l'actionnariat et les groupes de travail autogérés (voir l'encadré). Les conclusions de cette analyse pourraient vraisemblablement s'appliquer au Canada puisque les milieux de travail au Canada et aux États-Unis se ressemblent beaucoup. L'enquête a révélé que plus de 80 % des participants appliquaient déjà au moins une formule nouvelle dans l'organisation du travail et que près de 75 % en utilisaient plusieurs.

Dans son rapport, l'association conclut que ce large recours aux nouveaux modes d'organisation du travail s'explique par le fait que les gens ne sont pas satisfaits du «modèle» classique. Ce mécontentement tient, d'une part, aux pressions exercées par la concurrence et, d'autre part, aux restrictions imposées à l'essai de nouvelles méthodes de travail. Prises dans le courant du changement économique et social, les entreprises ne peuvent plus compter sur les méthodes établies pour combattre efficacement les maux actuels.

On ne connaît pas encore très bien toutes les nouvelles formules d'organisation du travail, ni les retombées positives qu'elles peuvent avoir. Paradoxalement, à cause du succès même de ces formules, les entreprises sont peu disposées à diffuser leurs idées ou à faire part de leurs expériences et des résultats obtenus. Les autres n'ont donc pas la chance de profiter des innovations.

Certaines formules de rechange – le travail à temps partiel, le partage de poste et le travail partagé indemnisé – ont des répercussions directes sur le revenu salarial et, par voie de conséquence, sur l'assurance-chômage. On entend par travail à temps partiel le travail d'une durée inférieure au nombre normal d'heures fixé par semaine pour les personnes effectuant un travail similaire[4], et par partage de poste, le partage d'un emploi à plein temps entre deux personnes ou plus. Quant au travail partagé indemnisé, donnons-en comme exemple une entreprise qui a du travail pour 600 personnes mais qui en compte 800 sur ses registres de paye, et qui garde ces 800 personnes à son emploi, chacune travaillant 25 % de moins et étant indemnisée partiellement par le Régime d'assurance-chômage.

Le partage de poste

Le partage de poste suppose la restructuration permanente d'un emploi à plein temps en deux emplois à temps partiel (ou toute autre variante créant un nombre de postes à temps partiel supérieur au nombre de postes à plein temps). Cette formule suscite de plus en plus d'intérêt parce qu'elle offre une réponse aux besoins et préférences des parents

«Le travail à temps partiel est à la hausse au Canada. La plupart des personnes employées à temps partiel sont des femmes. Pour certaines, c'est la meilleure solution en raison de la foule de responsabilités qu'elles doivent assumer à la maison. Pour beaucoup, le temps partiel est la seule forme de travail disponible, étant donné leurs aptitudes "monnayables". On trouve ces femmes dans la vente, aux guichets des banques, effectuant des travaux de commis, de secrétariat et de nettoyage.» (Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, audiences de Regina)

qui travaillent à l'extérieur et des gens qui voudraient prendre une retraite partielle.

«Il existe de véritables lacunes dans la *Loi sur l'assurance-chômage* pour ce qui est des avantages sociaux qu'elle confère aux travailleurs à temps partiel. En effet, la majorité des personnes qui travaillent à temps partiel sont des jeunes qui essayent d'entrer sur le marché du travail et des femmes qui, elles, essayent d'y revenir. Dans le Nord, il y a peut-être même un pourcentage encore plus élevé d'autochtones qui travaillent à temps partiel.» (Fédération du travail des Territoires du Nord-Ouest, audiences de Yellowknife)

Le travail à temps partiel

Comme l'indique le récent rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, le nombre d'emplois à temps partiel a augmenté rapidement depuis une dizaine d'années. En 1985, plus de 1,7 million de personnes occupaient un poste à temps partiel au Canada – soit 15,5 % du nombre total d'emplois. En 1976, les chiffres correspondants étaient de 1 million et de 11 % du nombre total d'emplois[5]. On s'attend à ce que cette tendance à la hausse se maintienne.

D'après l'Enquête sur la population active, les travailleurs à temps partiel sont ceux qui travaillent habituellement moins de 30 heures par semaine. Sont exclus de cette catégorie les gens qui, dans l'exercice de certaines professions (personnel des compagnies aériennes, camionneurs et professionnels du spectacle, par exemple), travaillent

Les 21 formules de rechange dans l'organisation du travail

Groupe 1 : formules de rechange axées sur l'emploi

Diversification des tâches : Désigne un grand nombre de formules visant à confier aux salariés des tâches plus variées et une plus grande responsabilité dans la prise de décisions.

Travail à domicile : Entente en vue de l'exécution d'une partie du travail à domicile, de façon régulière. (N'est pas un simple arrangement temporaire en cas de maladie, de grossesse, etc.)

Formation polyvalente : Formation permettant aux travailleurs d'acquérir des compétences plus poussées que celles dont ils ont besoin à leur poste actuel, dans le but de les rendre polyvalents et de les amener à travailler dans d'autres secteurs.

Emplois à temps partiel «permanents» : Ententes permettant aux travailleurs à temps partiel d'obtenir les avantages d'un emploi à plein temps.

Partage de poste : Partage entre deux personnes ou plus d'un emploi normalement occupé par une seule personne.

Transition à la retraite : Mécanismes permettant aux personnes qui approchent de la retraite ou qui sont retraitées de continuer d'être utiles tout en travaillant à leur guise (par exemple, à temps partiel).

Rotation organisée des emplois : Rotation des travailleurs pour leur faire exécuter d'autres emplois et d'autres tâches dans le but d'élargir leurs connaissances et de les rendre polyvalents.

Groupe 2 : formules de rechange axées sur la qualité de la vie au travail

Intéressement en fonction du rendement : Mécanisme permettant de redistribuer aux travailleurs une partie des bénéfices réalisés grâce à l'amélioration de leur rendement. (Par exemple : plan Scanlon et «Improshare».)

Horaires flexibles : Organisation du travail permettant aux salariés de décider dans une certaine mesure de leurs heures de travail.

Semaine comprimée : Semaine de travail de 40 heures comprimée en 4 jours, ou arrangements semblables.

Cercles de qualité ou équipes de résolution de problèmes : Groupes d'employés chargés de résoudre les problèmes ou de traiter de certaines questions ayant trait à leur service.

Comités mixtes patronaux-syndicaux : Groupes où sont représentés l'employeur et le syndicat, constitués pour discuter des questions qui se posent sur les lieux de travail et pour lesquelles rien n'est prévu dans les conventions collectives.

Conseils d'entreprise ou conseils d'information : Conseils où sont représentés tous les niveaux et toutes les fonctions de l'organisation, où l'on communique des renseignements et l'on discute des questions se rapportant à un service.

Formation en gestion participative : Formation conçue spécialement pour permettre aux travailleurs d'acquérir les connaissances et les compétences voulues pour être plus autonomes par rapport à l'autorité hiérarchique.

Rémunération en fonction des aptitudes et des compétences : Système visant à rémunérer les travailleurs en fonction de leurs compétences, qu'ils les utilisent ou non dans le cadre de leur emploi.

Groupe 3 : modification de la structure de l'entreprise

Équipes chargées de projet ou organisation par projet : Systèmes souples, à grande échelle, permettant de regrouper les gens dans le but de leur confier des tâches et des projets précis. Les relations avec les services fonctionnels sont souples. Le principal responsable est le directeur de projet.

Structure de type matriciel ou à liaisons multiples : Structure selon laquelle les employés relèvent simultanément de deux ou de plusieurs secteurs de l'organisation, par exemple, d'un directeur fonctionnel (ventes, fabrication) et d'un directeur de la production.

Groupe 4 : participation des travailleurs au capital-actions et à la gestion

Groupes de travail semi-autonomes ou autogérés : Groupes de travailleurs chargés d'importantes responsabilités en ce qui concerne leur travail ou leurs produits.

habituellement moins de 30 heures par semaine, mais dont l'activité est essentiellement à plein temps. De plus, pour définir la population active à temps partiel, on exclut les travailleurs à temps partiel qui cherchent un emploi à temps plein.

Dans une large mesure, ce sont les contraintes imposées par les dispositions fiscales, la législation sur les normes d'emploi et les pratiques administratives d'organismes comme les commissions des relations de travail qui font du partage de poste ou du travail à temps partiel une solution moins attrayante. L'assurance-chômage, par exemple, incite employeurs et travailleurs à préférer le licenciement à la réduction des heures de travail parce que (à l'exception des accords formels de travail partagé aux termes de l'article 37) les prestations sont payables si l'emploi cesse, mais non si la durée du travail est réduite.

Souvent, les employeurs pénalisent les travailleurs à temps partiel. Défavorisés par rapport aux autres employés qui effectuent des tâches

«Mais dans le cas des employés occasionnels ou saisonniers, l'enquête ne reflète que la dernière phase d'emploi. Prenons par exemple la vendeuse à temps partiel qui depuis vingt ans donne un coup de main dans le même magasin au moment des Fêtes ou l'infirmière à temps partiel qui est au service d'un hôpital depuis vingt ans et travaille tous les étés et chaque fois qu'on a besoin d'elle : l'une comme l'autre seront peut-être classées parmi les travailleuses ayant une durée de conservation de l'emploi inférieure à un an.» (Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *Le travail à temps partiel au Canada*, Ottawa, 1983, p. 64)

Réinvestissement du capital de risque ou promotion de l'esprit d'entreprise : Mécanisme par lequel on fournit aux salariés les ressources nécessaires pour mettre au point de nouvelles idées ou lancer de nouveaux produits.

Actionnariat ou participation au capital-actions : Programme permettant aux salariés de devenir propriétaires de l'entreprise.

Structure parallèle : Système de gestion du changement, de la qualité de la vie au travail ou d'incitation à l'innovation. Il fonctionne par groupes de travail et par affectations spéciales à l'intérieur d'un système de gestion établi auquel participent fréquemment les cadres supérieurs. Il dispose de ses propres ressources et en est responsable.

Principales conclusions

— ***Prolifération de formules de rechange*** : Plus de la moitié des entreprises étudiées offraient une formation polyvalente, et plus du tiers appliquaient la formule des horaires flexibles, des emplois permanents à temps partiel et des cercles de qualité. Près de 30 % avaient des équipes chargées de projet. Les cercles de qualité, conçus à l'origine pour régler les problèmes au niveau des ateliers, existent maintenant dans les organismes gouvernementaux et les services publics.

— ***Changements durables de l'organisation du travail*** : Huit des formules de rechange étant appliquées depuis plus de cinq ans, on peut en déduire qu'elles sont là pour rester. Il s'agit, entre autres, de la formation polyvalente, des emplois à temps partiel permanents, de la rémunération en fonction des aptitudes et des compétences, des équipes chargées de projet, de l'organisation de type matriciel et de l'actionnariat.

— ***Tendances récentes*** : Depuis quelques années, ce sont surtout les formules axées sur l'emploi et la qualité de la vie au travail qui ont été adoptées : cercles de qualité, groupes de travail semi-autonomes, travail à domicile, etc. Ces innovations entraîneront probablement moins de changements d'ordre organisationnel.

— ***Innovations dans le secteur public*** : Conclusion surprenante : en moyenne, ce secteur met actuellement en œuvre plus de solutions novatrices que le secteur privé.

— ***Relation curviligne entre syndicalisation et fréquence des solutions innovatrices*** : Certaines formules réussissent à mieux s'implanter et à porter des fruits dans l'une ou l'autre des deux situations suivantes : 1) aucun salarié syndiqué; 2) totalité des salariés syndiqués. Il semble qu'entre ces deux extrêmes, c'est-à-dire dans les entreprises regroupant des salariés syndiqués et des salariés non syndiqués, le terrain soit moins propice à l'innovation.

— ***Influence de la taille de l'entreprise*** : Les petites entreprises semblent être plus favorables à certaines formules de rechange comme le travail à domicile, les groupes de travail semi-autonomes et les conseils d'entreprise. Par contre, plus de 40 % des grandes entreprises étudiées offraient une formation en gestion participative, programme beaucoup moins fréquent dans les petites entreprises.

— ***Productivité et innovation*** : On constate que certaines entreprises «progressistes», qui ont adopté plusieurs formules de rechange, ou les ont adoptées plus tôt que la plupart des autres entreprises, ont accru leur productivité. À la longue, l'innovation en milieu de travail donne lieu à des innovations dans les produits et à un accroissement de la rentabilité.

Ces quatre genres de formules d'organisation du travail sont fort différentes les unes des autres. ***Les formules de rechange axées sur l'emploi***, qui donnent moins de pouvoirs aux salariés, sont certainement populaires, mais elles ne sont appliquées que dans certains services ou pour certains employés d'une même entreprise. ***Les formules de rechange axées sur la qualité de la vie au travail***, par contre, semblent être appliquées à peu près partout dans une même organisation. Les deux dernières catégories de formules de rechange, la ***modification de la structure de l'entreprise*** et la ***participation des travailleurs au capital-actions et à la gestion***, ont une plus grande incidence sur l'organisation et donnent plus de pouvoirs au personnel. Cependant, elles sont surtout utilisées par les cadres et les cols blancs et ne s'appliquent pas aux salariés des niveaux inférieurs de la hiérarchie.

Source : American Management Association, *The Changing American Workplace : Work Alternatives in the '80s*, New York, AMA, 1985.

identiques à plein temps, ils peuvent être moins payés qu'eux, se trouver privés de leurs droits d'ancienneté ou avoir moins d'avantages sociaux ou de chances d'avancement. En outre, certaines commissions des relations du travail exigent que les travailleurs à temps partiel soient représentés à des unités de négociation distinctes.

Ces questions sont particulièrement importantes pour les femmes, qui représentent 72 % des travailleurs à temps partiel. La majorité des hommes qui travaillent à temps partiel ont moins de 25 ans, et ce n'est que chez les personnes de 65 ans et plus que les hommes sont plus nombreux que les femmes[6].

De plus, il est possible que la définition donnée dans l'Enquête sur la population active fasse sous-estimer la durée de conservation de l'emploi des travailleurs à temps partiel. Parmi les 1 800 000 travailleurs canadiens qui, en 1981, ont tiré tout leur revenu d'un emploi à temps partiel, 72 % ont touché un salaire inférieur à 5 000 $. Un autre groupe de 20 % ont gagné de 5 000 à 10 000 $ et une petite fraction, plus de 20 000 $[7].

Où va donc cet argent? On croit en général que le travailleur à temps partiel typique est une femme mariée dont le conjoint a un salaire confortable, ou bien un étudiant à la charge de ses parents. Le salaire qu'il tire de son emploi fournirait donc le superflu dont il pourrait très bien se passer. Perdre un emploi à temps partiel, ce serait tout simplement se passer d'un peu de luxe.

En réalité, comme le montre le tableau 6.1, la plupart des travailleurs à temps partiel contribuent pour beaucoup au revenu familial. Et, puisque la grande majorité d'entre eux gagnent moins de 5 000 $ par an, il est évident que, dans ces cas, le revenu familial est peu élevé. Le revenu d'un travail à temps partiel est donc nécessaire pour couvrir les dépenses essentielles, particulièrement pour les personnes qui ont des enfants à charge. La perte d'un emploi à temps partiel peut donc être une rude épreuve.

Bien des gens croient également que nombreux sont les travailleurs à temps partiel qui travaillent «au noir» et cumulent deux emplois. Or, aucune preuve solide ne vient étayer cette opinion. En 1985, le cumul d'emplois ne représentait que 1,3 % du nombre total d'heures travaillées par semaine. En outre, ceux qui cumulaient plusieurs emplois et

«Depuis quelque temps déjà, le Conseil ne cesse de répéter qu'une personne qui travaille à temps partiel devrait avoir droit à l'assurance-chômage si elle accomplit un nombre précis d'heures de travail, pendant une période continue d'une année ou plus. Il s'agit là du meilleur moyen de vérifier si elle est intégrée de façon durable au marché du travail et non pas d'un simple critère précisant son revenu minimum et indiquant si son emploi est continu et régulier.» (Conseil canadien du commerce de détail, mémoire)

«Nous voilà encore, en 1986, toujours devant le vieux mythe qui veut que les femmes n'aient pas véritablement besoin des revenus qu'elles rapportent; qu'elles travaillent pour s'acheter des "bébelles"; qu'elles puissent toujours compter sur un homme pour les faire vivre! Par contre, on sait très bien que le nombre de familles pauvres doublerait au Canada si les femmes mariées se retiraient du marché du travail.» (Action-travail des femmes, mémoire)

«On se leurre en croyant que le filet de sécurité sociale, la participation accrue des femmes et le plus grand nombre de ménages à deux salaires rendent moins nécessaires les politiques de plein emploi. Le chômage est très pénible pour les gens sans emploi.» (Social Planning Council of Metropolitan Toronto, mémoire)

Tableau 6.1

Proportion du revenu tiré de l'emploi à temps partiel par rapport au revenu familial total tiré d'emplois rémunérés, en 1981

Travailleurs à temps partiel[a]	Hommes	Femmes
Tous âges confondus	28 %	20 %
15 à 24 ans	25 %	14 %
25 à 44 ans	68 %	25 %
45 ans et plus	57 %	23 %

a Nombre total de salariés ayant travaillé à temps partiel au cours de l'année 1981.

Source : Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *Le travail à temps partiel au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 66.

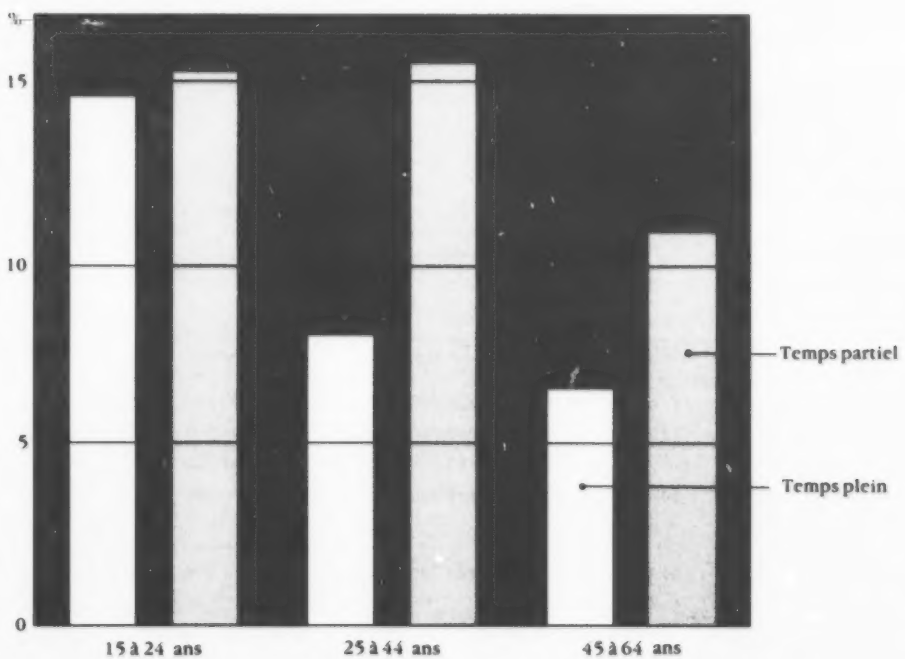
travaillaient en tout plus de 40 heures par semaine représentaient moins du sixième de l'ensemble des travailleurs à temps partiel[8].

À la lecture du tableau 6.2, on constate que, dans tous les groupes d'âge, le taux de chômage est plus élevé chez les travailleurs à temps partiel que chez les travailleurs à temps plein. Pourtant, dans un grand nombre de cas, ces travailleurs n'ont pas droit à l'assurance-chômage s'ils perdent leur emploi ou s'ils sont temporairement sans revenu. Pour y avoir droit, ils doivent avoir travaillé au moins 15 heures par semaine pour le même employeur. Le tableau 6.3 révèle que 6,6 % des travailleurs (40 % des travailleurs à temps partiel) n'étaient pas, en 1985, admissibles aux prestations d'assurance-chômage car ils travaillaient moins de 15 heures par semaine. La durée moyenne du travail à temps partiel est d'environ 14 heures par semaine.

Cette condition du régime place dans une situation très difficile les nombreuses familles qui doivent compter sur un salaire à temps partiel pour se procurer l'essentiel. Elle est également injuste. Une personne qui travaille régulièrement 14 heures par semaine pendant 50 semaines aura effectué 700 heures de travail à la fin de l'année, tout comme celle qui travaille 35 heures par semaine pendant 20 semaines. Pourquoi prétend-on alors que la durée d'emploi de cette deuxième personne est plus longue que celle de la première? Pourquoi l'une devrait-elle bénéficier de l'assurance-chômage et pas l'autre? L'un de ces revenus

"L'assujettissement à l'assurance-chômage devrait être élargi à tous les emplois à temps partiel afin de tenir compte de l'importance croissante de ce genre d'emplois et des nouveaux régimes de travail." (Gouvernement du Nouveau-Brunswick, audiences de Fredericton)

Tableau 6.2
Taux de chômage des personnes dont le dernier emploi était à temps plein ou à temps partiel, en 1985



Source : Statistique Canada, données spéciales

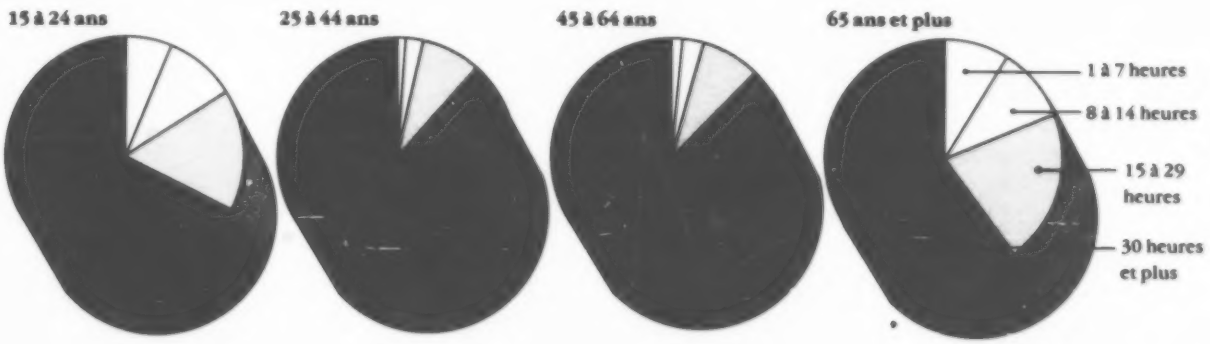
«Nous demandons l'élimination ou tout au moins la réduction du nombre minimum de semaines d'emploi nécessaires pour que les employés à temps partiel soient admissibles au Régime d'assurance-chômage.» (College-Institute Educators' Association of British Columbia, audiences de Vancouver)

est-il plus «habituel» que l'autre? La perte de revenu, en cas de chômage, est-elle plus grave dans un cas que dans l'autre? Pourquoi l'une de ces personnes a-t-elle droit à une indemnité et pas l'autre?

Notre étude de ces questions et de la tendance à la hausse du travail à temps partiel nous a amenés à conclure que les règles d'admissibilité au régime sont injustes et désuètes. Le règlement qui empêche les travailleurs d'accumuler les heures travaillées pour différents employeurs nous paraît également injuste. La facilité administrative, dans ces cas, semble l'emporter sur un des principes fondamentaux de l'assurance sociale, qui est d'assurer une protection au plus grand nombre possible de travailleurs.

Tableau 6.3

Nombre d'employés selon les heures de travail et le groupe d'âge, en 1985
(moyennes annuelles)



Nombre d'employés selon les heures de travail et le groupe d'âge
(moyennes annuelles) 1985

Groupe d'âge	Emplois à temps partiel[a]						Emplois à plein temps (30 heures et plus)		Total	
	Non assurables				Assurables					
	1 à 7 heures		8 à 14 heures		15 à 29 heures					
	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%	Nombre	%
15 à 24 ans	143 100	1,3 %	237 600	2,1 %	383 000	3,4 %	1 624 900	14,4 %	2 388 600	21,1 %
25 à 44 ans	77 200	0,7 %	133 400	1,2 %	472 200	4,2 %	5 208 700	46,0 %	5 891 500	52,1 %
45 à 64 ans	47 000	0,4 %	76 800	0,7 %	240 200	2,1 %	2 483 500	22,0 %	2 847 500	25,2 %
65 ans et plus	16 100	0,1 %	17 900	0,2 %	39 000	0,3 %	110 800	1,0 %	183 800	1,6 %
Tous les groupes d'âge	283 400	2,5 %	465 700	4,1 %	1 134 400	10,0 %	9 427 900	83,3 %	11 311 400	100,0 %

a Emplois à temps partiel selon la définition de Statistique Canada.
Source : Statistique Canada, données spéciales.

Les conditions économiques et sociales obligeront à faire preuve d'une plus grande souplesse dans l'organisation du travail. Au chapitre 7, nous proposons de modifier le Régime d'assurance-chômage de façon que le maximum de la rémunération assurable soit établi sur une base annuelle plutôt que sur une base hebdomadaire. Toute personne ayant effectué au moins 350 heures de travail assurable au cours des 52 dernières semaines aura droit aux prestations d'assurance-chômage. Cette réforme rendra le régime plus souple et permettra de lier davantage les prestations à l'activité rémunérée. Dans le cadre de ce régime, il ne sera plus nécessaire, du moins en théorie, de définir l'admissibilité en termes d'heures de travail par semaine. En principe, toutes les heures travaillées seront assurables.

Cette formule risque toutefois de créer des problèmes administratifs et d'occasionner des dépenses supplémentaires, en particulier dans les petites entreprises. La Commission Wallace sur le travail à temps partiel et le Comité Boyer sur l'égalité avaient tous deux recommandé de porter de quinze à huit le nombre minimum d'heures de travail par semaine ouvrant droit aux prestations – recommandation qui a reçu un appui considérable lors des audiences publiques[9]. Il ne faudrait cependant pas abandonner le principe selon lequel toutes les heures travaillées devraient, si possible, être assurables, sous prétexte que son application risque de soulever des problèmes. Pour des raisons pratiques, et conformément à notre recommandation d'instaurer progressivement le nouveau régime que nous décrivons au chapitre 7, il conviendrait de rendre un plus grand nombre de travailleurs à temps partiel admissibles au régime, en commençant par ceux qui travaillent au moins huit heures par semaine. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, pour sa part, devrait étudier la possibilité de tenir compte de toutes les heures de travail effectuées par ceux et celles qui travaillent régulièrement à temps partiel.

Recommandation

19 Que la protection du Régime d'assurance-chômage soit, en principe, étendue à tous les travailleurs à temps partiel et d'abord à ceux qui travaillent au moins huit heures par semaine; que les travailleurs puissent additionner leurs heures de travail en vue de devenir admissibles et que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada étudie la possibilité de tenir compte de toutes les heures de travail, y compris celles qui ont été effectuées pour différents employeurs.

Le commissaire R. F. Bennett a exprimé à ce sujet un point de vue différent que l'on trouvera à la partie V, ***Déclarations supplémentaires et opinions divergentes***.

Le travail partagé indemnisé

L'***indemnisation du travail partagé*** est une mesure destinée à préserver les emplois en évitant les mises à pied, du moins dans l'immédiat. Elle est une formule temporaire, et non une mesure permanente et volontaire comme le ***partage de poste***. Elle consiste à verser, au prorata, une partie des prestations hebdomadaires ordinaires d'assurance-chômage aux

"Le secteur forestier s'est servi des programmes de travail partagé et appuie ce concept avec toutefois une réserve, à savoir que les fonds de l'assurance-chômage qui servent à subventionner les programmes de travail partagé ne devraient pas être utilisés pour trouver des solutions aux problèmes structurels à long terme, par exemple pour maintenir en opération des usines improductives." (Association canadienne des producteurs de pâtes et papier, mémoire)

employés dont les heures normales de travail sont réduites en vertu d'un accord de travail partagé. Cette forme d'indemnisation est prévue au Régime d'assurance-chômage et constitue un prolongement logique de la prestation «partielle» d'assurance-chômage versée aux bénéficiaires travaillant quelques heures par semaine pendant la période où ils touchent des prestations.

Les dispositions relatives au travail partagé, instaurées en janvier 1982 aux termes de l'article 37 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, prévoient le versement de prestations lorsqu'on raccourcit la semaine de travail pour éviter des mises à pied. Ce mécanisme suppose la signature d'une entente, d'une durée maximale de neuf mois, destinée à remédier à une situation temporaire. Les conditions habituelles d'admissibilité à l'assurance-chômage s'appliquent, et les participants qui perdent leur emploi par la suite ont quand même droit aux prestations ordinaires. En 1982 et 1983, le programme de travail partagé de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada s'est appliqué dans 14 500 entreprises employant 275 000 personnes et il a permis d'éviter 122 000 mises à pied. En moyenne, les ententes de travail partagé ont duré 24 semaines et ont entraîné une réduction moyenne du temps de travail de 30 % (1,5 jour par semaine) par travailleur[10].

"Notre expérience du travail partagé au cours de cette période a dans l'ensemble été positive. Elle a en effet permis d'éviter des licenciements dans les plus petites usines; l'employeur a d'autre part pu conserver une main-d'œuvre qualifiée. Grâce aux dispositions améliorées qui existent aujourd'hui, nous sommes convaincus que le Programme de travail partagé devrait continuer de faire partie de la *Loi sur l'assurance-chômage*." (Travailleurs unis de l'automobile, Canada, mémoire)

A l'étranger, c'est surtout au cours de récentes récessions qu'on a appliqué des programmes de travail partagé, quoique l'Allemagne ait adopté un mécanisme de ce genre dès 1927 – mécanisme beaucoup plus simple et beaucoup moins coûteux que celui du Canada. Certains États américains ont institué des mécanismes de travail partagé inspirés du régime californien de 1978, qui diffère lui-même du régime canadien à plusieurs égards[11]. En Californie, la réduction temporaire et permanente des heures de travail donne droit à des prestations pour travail partagé, mais si des prestations ordinaires d'assurance-chômage sont versées par la suite, les indemnités temporaires payées pendant la période de travail partagé en sont intégralement soustraites. Une autre différence tient au fait qu'en Californie le régime est financé grâce à un barème incorporant une formule de mérite et de démérite (taux particuliers). Ainsi, dans les entreprises où les cotisations payées sont inférieures aux prestations touchées par les employés, l'employeur doit, pour participer au travail partagé, verser un impôt supplémentaire d'assurance-chômage. Le régime californien de travail partagé est beaucoup moins étendu que le régime canadien. En effet, bien que le chiffre de la population active soit à peu près le même dans les deux cas, le mécanisme californien ne s'appliquait en 1980 qu'à 714 entreprises et 16 000 employés – soit moins du douzième du nombre d'entreprises et d'employés ayant participé au régime canadien pendant sa première année d'application. Le régime californien a été institué en 1978, à un moment où le chômage était à la baisse; le régime canadien, par contre, a été mis en place au beau milieu de la récession.

Comparativement au licenciement, le principal avantage du travail partagé est qu'il évite aux employeurs des dépenses de réembauche quand la production revient à la normale. De plus, le travail partagé entraîne une plus grande réduction de la masse salariale car tous les salaires sont abaissés proportionnellement, alors que les licenciements

touchent surtout les employés qui ont le moins d'ancienneté et le salaire le plus faible. Par contre, les frais d'administration et de rapport des employeurs, tout comme le coût des avantages sociaux, sont un peu plus élevés.

Il est difficile de déterminer quels effets les régimes de travail partagé ont sur la productivité, mais d'après une enquête effectuée en 1983, 53 % des entreprises croient que la productivité est plus élevée qu'elle ne l'aurait été si l'on avait procédé à des licenciements. En outre, certains employeurs estiment que le travail partagé a permis d'éviter la fermeture de leur entreprise[12].

En 1984, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada a procédé à une analyse de son programme de travail partagé et a calculé que les avantages sont supérieurs aux coûts d'environ 30 %[13]. D'après d'autres évaluations tenant compte des effets sur la productivité et des coûts sociaux du chômage, le rapport avantages-coûts serait encore plus élevé.

Le travail partagé semble jouir d'un assez large appui. D'après une étude effectuée récemment pour le compte du ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, 94 % des travailleurs ayant participé à un régime de travail partagé se sont déclarés satisfaits du programme et désireux d'y participer de nouveau, et 81 % des employeurs ont donné une évaluation positive du programme[14]. La plupart des évaluations négatives des employeurs portaient sur des exigences administratives jugées inutilement complexes.

Les audiences que nous avons tenues nous ont permis d'entendre une foule d'opinions sur les formules de rechange dans l'organisation du travail. Beaucoup de gens se sont dits favorables à l'innovation, mais certains se sont opposés au travail partagé.

Tout compte fait, nous considérons que le travail partagé tel qu'il est prévu à l'article 37 de la *Loi sur l'assurance-chômage* est une bonne solution de rechange aux mises à pied en cas de ralentissement temporaire de l'activité.

"Nous voyons le travail partagé sous un angle quelque peu différent. Nous souhaitons avant tout que de tels programmes ne soient pas nécessaires, mais notre expérience démontre qu'un grand nombre de nos membres ont bénéficié de telles initiatives. Pour l'heure tout au moins, pendant que les taux de chômage sont élevés, nous recommandons de conserver le programme." (Travailleurs amalgamés du vêtement et du textile, audiences de Toronto)

"L'idée de répartir le travail de façon plus équitable nous inquiète énormément. Le simple fait de répartir les emplois actuels entre un plus grand nombre de personnes ne revient certainement pas à créer plus d'emplois. Cela revient plutôt à créer du chômage, même si cela n'est qu'à temps partiel. Toutes les dispositions en matière de partage des tâches ne permettent pas aux participants de jouir du même niveau de vie. En fait, le partage des tâches est synonyme de partage des salaires, voire d'absence d'avantages sociaux." (Syndicat canadien de la fonction publique, audiences de Vancouver)

Recommandation

20 Que l'on maintienne les dispositions du Régime d'assurance-chômage relativement au travail partagé, tout en procédant à un examen interne en vue de rationaliser le programme et de réduire les frais d'administration et de vérification.

La semaine ou l'année de travail écourtée

Depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale, on a assisté à une réduction du temps consacré au travail. Ce phénomène tient en bonne partie au fait que les gens préfèrent s'adonner davantage aux loisirs au fur et à mesure qu'augmentent leur salaire et leur revenu réel. Le facteur prédominant dans la réduction de la durée du travail a été le raccourcissement de l'année de travail. Depuis 1949, le nombre de jours fériés est passé de 6,9 à 11,1 par an dans le secteur manufacturier et le nombre de semaines de vacances de 2,3 à 3,6 par an[15].

"Demandez donc à la Commission comment vous pouvez régler certains des problèmes. Tout d'abord, mettez en place une semaine de travail plus courte. L'annulation des heures supplémentaires permet à davantage de personnes de travailler." (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

"Je pense qu'au lieu de travailler 40 ou 45 heures comme présentement, ou 50 heures, comme il y a des Canadiens qui le font parce qu'ils ont une deuxième job, peut-être qu'on devrait dire "à partir de maintenant, vous allez travailler 30 heures et vous allez être subventionnés par des programmes d'assurance-chômage, justement, pour le reste des 40 heures". Puis on mettrait plus de Canadiens au travail." (M. Comeau, audiences de Newcastle)

"La réduction générale des heures de travail pour en arriver à une semaine de travail normale de 32 heures en quatre jours sans aucune perte de salaire, ou bien l'augmentation du nombre des congés annuels à quatre ou cinq semaines aurait pour résultat une énorme augmentation du nombre d'emplois et par conséquent des dépenses totales." (Fédération du travail de l'Alberta, audiences de Calgary)

"On estime à 189 000 le nombre d'emplois nouveaux qui pourraient être créés au Québec seulement si la semaine légale de travail était ramenée à 35 heures." (Action chômage Kamouraska Inc., mémoire)

"Ils devraient être obligés de dire : "D'accord, il y a une pénurie d'emplois. Vous ne pouvez procéder à aucun licenciement. Vous devez conserver certains de vos effectifs, et pas d'heures supplémentaires"." (R. Van Embden, audiences de Sudbury)

On ne sait pas dans quelle mesure l'année de travail continuera d'être écourtée, mais certaines tendances observées à l'étranger méritent d'être notées. En France par exemple, en 1982, on a porté la durée minimale des vacances payées à six semaines. Des hausses de congés payés ont été négociées aux Pays-Bas[16]. Au Canada, la durée des vacances payées a considérablement augmenté depuis quelques années. Beaucoup plus d'employeurs qu'auparavant offrent des vacances payées de trois ou quatre semaines après un an de service. Chez les employés qui comptent de 10 à 25 ans de service, les vacances payées de quatre, cinq ou six semaines sont de plus en plus courantes. La proportion de conventions collectives prévoyant cinq semaines de vacances après 20 ans de service, par exemple, est passée de 33 % en 1978 à 63 % en 1985[17].

Lors d'une enquête effectuée en 1978 par le ministère du Travail des États-Unis, 59,3 % des participants ont dit souhaiter une autre forme d'organisation du travail, qui réduirait de 4,7 % la durée totale du travail (avec réduction proportionnelle du revenu)[18]. Bien que cette réduction soit faible, on estime que l'accroissement de l'emploi qui pourrait en résulter au Canada permettrait d'abaisser le taux de chômage de 2 %.

Il est évident qu'à long terme on cherchera à réduire la durée du travail en accordant davantage de vacances et de possibilités de travail à temps partiel. Toutefois, les données sur le recours à la semaine de travail plus courte sont contradictoires. Il semble bien qu'à cet égard les gens ne fassent pas ce qu'ils aimeraient faire. Les données du tableau 6.4 montrent que la baisse enregistrée dans le nombre d'heures normales de travail au Canada au cours de la dernière décennie est entièrement attribuable à l'importance accrue du travail à temps partiel. Les employés à temps plein ont toujours travaillé 41,5 heures par semaine. Aux États-Unis, la durée moyenne de la semaine de travail dans le secteur manufacturier n'a pas changé depuis 1946.

D'après une récente enquête du Conference Board du Canada, plus de 57 % des Canadiens ayant un emploi envisageraient de modifier leur nombre d'heures de travail si leur rémunération était corrigée en conséquence[19]. Cette enquête a également révélé ce qui suit :

— La réduction du temps de travail intéresse davantage les travailleurs syndiqués que les non syndiqués.
— L'intérêt pour la diminution du temps de travail augmente avec le revenu et, dans une même catégorie de revenu, avec le niveau d'instruction. Il varie selon le groupe d'âge et est plus marqué chez les personnes de 25 à 44 ans.
— L'intérêt pour la diminution du temps de travail varie selon le secteur d'activité, allant de 25 % dans le commerce à 45 % dans les services publics.
— La formule préférée pour réduire le temps de travail est la diminution du nombre de jours de travail par semaine. Les loisirs et la vie familiale sont les principales raisons invoquées pour justifier la réduction du temps de travail.

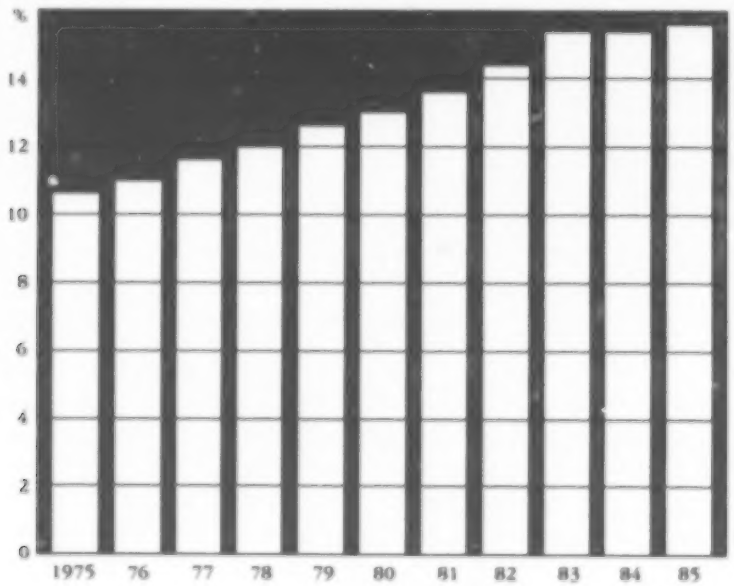
Malgré le grand intérêt manifesté par certains travailleurs à l'égard de la réduction des heures de travail, on peut s'interroger sur le nombre d'emplois additionnels que cette mesure permettrait de créer. Il faudrait que la semaine de travail de chacun soit considérablement écourtée (par exemple de cinq à quatre jours), puisque les réductions moins importantes semblent largement compensées par une productivité accrue. Selon des études menées en France et dans d'autres pays d'Europe, une réduction de 30 à 70 % de la semaine de travail est contrebalancée par une augmentation proportionnelle de la productivité[20].

On propose souvent de réduire le temps de travail – et même de le faire par voie législative – ou d'interdire les heures supplémentaires, pour apaiser la crainte que la productivité accrue attribuable aux changements techniques ne provoque un chômage massif[21]. D'après les nombreuses études qui traitent de l'incidence des changements techniques sur l'emploi, le pire qui puisse se produire, sur une période de dix à vingt ans, est une baisse du nombre total d'emplois de 5 à 10 % (voir l'encadré). Il semble qu'une très faible réduction du temps de travail suffirait pour absorber complètement cette baisse et la répartir sur l'ensemble de la population active.

«Nombreux sont ceux qui dans le monde ouvrier sont convaincus qu'en raison de la grande augmentation de la productivité au cours des 40 dernières années, il devrait être possible, nécessaire même, de réduire davantage la semaine de travail, sans perte de salaire, afin de déboucher sur le plein emploi.» (Victoria and District Labour Council, audiences de Victoria)

Tableau 6.4

Changement dans l'importance relative du travail à temps partiel, de 1975 à 1985



Source : Statistique Canada, *Enquête sur la population active*, différentes années, cat. 71-001.

Changement technique et emploi

De nombreuses études ont été effectuées pour déterminer les répercussions du changement technique sur l'emploi, mais seules quelques-unes d'entre elles sont examinées ici. En général, ces études n'avancent rien de sûr quant à l'importance de ces répercussions dans l'avenir. En théorie, tout est possible, car de nouvelles techniques peuvent voir le jour, qui auront des effets sans précédent; en pratique, les changements techniques futurs se compareront probablement à ceux du passé.

Wassily W. Leontief s'est penché sur la question dans le cadre de deux études sur l'Autriche et les États-Unis. Dans chaque cas, il utilise des données scientifiques et des données liées à l'ingénierie pour modifier les coefficients d'intrant et d'extrant des modèles établis pour les économies de ces deux pays, afin de rendre compte de la technologie la plus avancée qui pourrait être mise au point en 1990 par rapport à la technologie du milieu des années 1970. En Autriche, l'emploi serait réduit de 10 %. Aux États-Unis, les changements techniques auraient à peu près les mêmes effets sur une période de 17 ans, soit une réduction de l'emploi de 12 %. Dans les deux cas (mais plus particulièrement aux États-Unis), l'auteur ne tient compte que de la demande accrue d'équipement provoquée par les changements techniques, omettant de traiter des répercussions de la demande globale sur la position concurrentielle du pays. (W. W. Leontief, «The Distribution of Work and Income», dans *Scientific American*, vol. 247, septembre 1982, p. 188–204.)

Le groupe de travail ontarien sur l'emploi et la nouvelle technologie a étudié divers scénarios possibles suivant que l'augmentation de la productivité entraîne une baisse des prix, que les salaires et traitements sont rajustés à la hausse, que les gouvernements adoptent des politiques expansionnistes, et ainsi de suite. Le scénario le plus optimiste prévoit une augmentation de l'emploi de 2 % tandis que le plus pessimiste prévoit une baisse de 5 % sur une période de 10 ans, avec un taux annuel d'accroissement de la productivité de 1,5 %. (Ontario, Task Force on Employment and New Technology, *Report*, Toronto, Gouvernement de l'Ontario, 1985.)

Dans une étude effectuée pour le compte du Comité sénatorial spécial sur la jeunesse, John B. Robinson a utilisé un modèle de simulation pour étudier ce qui adviendrait si le taux de croissance de la productivité, qui était de 0,7 % en moyenne dans les années 1970, passait à 1,9 % par an. Il arrive à la conclusion que le niveau d'emploi diminuera de 6,6 % en l'an 2000 et de 10,5 % en 2020. (John B. Robinson, *Sombres perspectives : scénarios d'emploi à long terme élaborés selon le système d'information sur les ressources socio-économiques*, Waterloo, Université de Waterloo, 1985.)

Appliquant une méthode semblable à celle que Leontief avait utilisée pour les États-Unis et l'Autriche, le ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada a effectué une étude rétrospective des coefficients d'intrant et d'extrant pour les années 1971 et 1979, en attribuant au changement technique la variation des coefficients entre ces deux années. Compte tenu de l'incidence des changements dans la composition et le volume de la demande, la technologie aurait fait perdre 626 000 emplois au cours de cette période, soit 8 % du nombre total d'emplois; cette perte est toutefois compensée entièrement par une hausse de la demande globale. (Sunder Magun, *The Effects of Technological Change on the Labour Market in Canada*, Ottawa, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, Politique stratégique et planification, 1984.)

On peut douter de l'opportunité d'écourter le temps de travail en interdisant les heures supplémentaires ou en surtaxant le revenu du travail supplémentaire. Car, si la réduction des heures de travail était irréversible, elle ne ferait qu'aggraver la pénurie de main-d'œuvre prévue pour le début du prochain siècle, lorsque les gens âgés constitueront une très forte proportion de la population canadienne. Si les bénéfices retirés d'une augmentation de la productivité sont avalés par l'augmentation du temps de loisirs, il n'en restera plus ou presque plus pour réduire le coût des biens et services produits au Canada. La détérioration de la balance commerciale qui s'ensuivrait pourrait provoquer une baisse de l'emploi au Canada équivalente ou supérieure à la croissance de la productivité elle-même. Dans une économie ouverte comme celle du Canada, la croissance de la productivité est probablement moins importante que la rapidité de cette croissance par rapport à celle des autres pays. Si la productivité du Canada croît plus rapidement que celle de ses concurrents, les coûts diminueront plus vite ici qu'à l'étranger et la balance commerciale canadienne s'améliorera suffisamment pour que le nombre d'emplois créés soit plus grand que le nombre d'emplois perdus à cause de la croissance de la productivité.

«Je crois que vous devriez vous pencher sur le nombre d'heures supplémentaires effectuées l'année dernière, car dans cette ville certaines personnes ne travaillent pas, mais d'autres font des heures supplémentaires. Où est le juste milieu?» (Chambre de commerce de Burlington, audiences de Hamilton)

La réduction de la durée du travail n'est pas une question qui peut se régler une fois pour toutes, pour tous les secteurs ou toutes les entreprises. La position concurrentielle de chaque entreprise et de chaque industrie sur le marché canadien et international déterminera dans quelle mesure l'accroissement de la productivité pourra réduire la semaine ou l'année de travail sans que notre marché en souffre.

«Je crois que le fait de collaborer davantage avec les syndicats[. . .]de réduire ou d'éliminer les heures supplémentaires créerait de très nombreux emplois, certains d'entre eux relativement bien rémunérés.» (Conseil de la planification sociale de Kitchener-Waterloo, audiences de Toronto)

Même si nous appuyons, dans l'immédiat, le mouvement en faveur de la réduction de l'année ou de la semaine de travail afin d'abaisser le taux de chômage et de permettre aux travailleurs qui le désirent d'assumer d'autres responsabilités, nous croyons qu'il faut être très prudent quant aux effets à long terme. Il serait très difficile de revenir en arrière si l'on réduisait par une loi la semaine ou la journée de travail. Nous croyons donc qu'il faut laisser les tendances actuelles se développer sans intervenir du point de vue législatif, tout en tenant compte des considérations à court terme et à long terme.

Recommandation

21 Que l'on favorise les horaires flexibles, mais que la durée de la journée, de la semaine ou de l'année de travail soit laissée à la discrétion de chaque entreprise et de chaque industrie, plutôt que fixée par une loi.

Une vie active à sa convenance

La retraite à la carte

La Charte canadienne des droits et libertés garantissant le droit à l'égalité, la retraite obligatoire à 65 ans a fait l'objet de maintes critiques. Il est difficile d'évaluer quels effets aura l'abolition de la retraite obligatoire, mais d'après des résultats de recherches publiés en 1979 par le Conference Board, la grande majorité des personnes qui prennent leur retraite le font par choix personnel ou pour des raisons de santé[22]. Quelle que soit l'année étudiée, seulement 25 % des gens qui prennent leur retraite le font parce qu'ils ont atteint l'âge maximum ou accumulé le nombre d'années de service prescrit.

Le gouvernement fédéral, dans sa réponse au sous-comité sur les droits à l'égalité, s'est engagé à faciliter la retraite «à la carte». Il modifiera notamment le Régime de pensions du Canada de façon que les personnes qui prennent leur retraite entre 60 et 70 ans bénéficient de prestations corrigées selon un calcul actuariel. À l'heure actuelle, le Régime de rentes du Québec prévoit le versement de telles prestations.

Cette nouvelle souplesse ne caractérise pas seulement les régimes publics de retraite. Des lois provinciales régissent les régimes privés de retraite. En Ontario particulièrement, on songe à obliger les administrateurs de régimes privés à offrir aux futurs retraités la possibilité de recevoir leur pension à n'importe quel moment au cours d'une période de dix ans commençant cinq ans avant «l'âge normal de la retraite» et se terminant cinq ans plus tard. Comme dans les régimes publics, le montant de la pension serait corrigé selon un calcul actuariel[23]. De plus, les gens qui prendraient leur retraite pourraient différer la jouissance de leur pension pendant cinq ans, le montant mensuel payable devant, encore une fois, être corrigé selon un calcul actuariel. Il est fort probable que d'ici quelques années une loi de ce genre sera en vigueur dans toutes les provinces.

Ceci permettra à chacun de choisir non seulement le ***moment*** de sa retraite, mais également le ***montant*** de sa pension. Cette possibilité d'organiser sa vie à sa guise aura de grandes répercussions sur de nombreux programmes de sécurité du revenu.

À l'heure actuelle, les personnes de plus de 65 ans ne versent pas de cotisations d'assurance-chômage et n'ont pas droit aux prestations. Au moment où elles atteignent l'âge de 65 ans, elles touchent une prestation de retraite équivalant à trois semaines de prestations ordinaires. Il semble qu'il y ait lieu, compte tenu de la disposition anti-discriminatoire de la Charte des droits, de supprimer l'âge limite à partir duquel une personne n'est plus admissible à l'assurance-chômage. Les travailleurs de 65 ans et plus pourront alors continuer à payer des cotisations et demeurer admissibles au régime, sous réserve des conditions énoncées au chapitre 8. La prestation de retraite n'aura plus de raison d'être, puisqu'elle remplace actuellement les prestations ordinaires pour les prestataires qui atteignent l'âge de 65 ans.

Il est possible que l'abolition de la retraite obligatoire en amène certains à rester sur le marché du travail. Cependant, les observations faites aux États-Unis (où l'âge de la retraite a été repoussé à 70 ans) et au

«Si l'on veut tenir compte de manière satisfaisante des effets du changement technologique, il faut envisager un raccourcissement de la semaine de travail et la durée totale de la vie active d'un individu. La retraite anticipée constitue à notre avis une mesure immédiate importante que l'on pourrait prendre.» (Confédération des syndicats canadiens, audiences de Vancouver)

«Nous sommes d'avis que tous les Canadiens devraient pouvoir choisir de prendre leur retraite à 55 ans.» (Organisation anti-pauvreté de Fredericton, audiences de Fredericton)

«Afin de créer plus d'emplois, nous devons envisager la réduction de l'âge de la retraite à, disons, 55 ans, et transférer certains des coûts du Régime d'assurance-chômage au Régime de pensions du Canada ou bien à d'autres régimes de retraite de façon qu'il n'y ait aucune pénalité en cas de retraite anticipée.» (Chambre de commerce de Corner Brook, mémoire)

«Le fait qu'une personne qui prend sa retraite à 65 ans ait droit à un montant forfaitaire unique équivalant à trois semaines de prestations, alors qu'une personne qui décide de prendre une retraite anticipée n'a droit à aucune prestation, constitue l'une des injustices les plus flagrantes de la *Loi sur l'assurance-chômage*. En ne permettant pas à ceux qui prennent une retraite anticipée de toucher des prestations d'assurance-chômage, c'est un important stimulant à la retraite anticipée que l'on a supprimé.» (Conseil primaire du Manitoba et de l'Ontario du Syndicat canadien des travailleurs du papier, audiences de Thunder Bay)

Québec (où la retraite obligatoire a été abolie en 1982 et le régime des rentes assoupli) laissent à penser que ces mesures ne retarderont pas beaucoup l'âge de la retraite. D'une part, le nombre croissant de familles à revenu multiple et la hausse du revenu réel par habitant portent à croire que la tendance à une retraite plus précoce se maintiendra, du moins pendant quelque temps. D'autre part, beaucoup de travailleurs âgés préféreraient travailler à temps partiel mais ne peuvent pas le faire dans les circonstances actuelles. D'après un sondage commandé par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 40 % des personnes de 50 ans et plus aimeraient avoir un emploi à temps partiel, alors qu'en 1984 seulement 10 % des personnes de 55 à 64 ans et 32 % des personnes de 65 à 74 ans travaillaient effectivement à temps partiel[24].

Cette forme de «retraite partielle» aurait sans doute de nombreux avantages. Elle permettrait notamment aux travailleurs âgés de réduire progressivement leur temps de travail en prévision d'une retraite totale. Ceux qui choisiraient de travailler à temps partiel après l'âge normal de la retraite bénéficieraient du revenu et des bienfaits psychologiques du travail : l'estime de soi et le sentiment d'être utiles. L'ensemble de la société profiterait de la participation de ces travailleurs expérimentés et riches de connaissances.

«Comment se fait-il qu'un régime d'assurance accorde trois prestations hebdomadaires à une personne qui atteint 65 ans?» (Alberta Teachers' Association, audiences d'Edmonton)

Les pays étrangers ont essayé diverses solutions. Certains pays de l'OCDE ont institué récemment divers mécanismes de préretraite pour essayer de libérer un plus grand nombre d'emplois à l'intention des chômeurs, et notamment des jeunes. D'autres pays, toutefois, commencent à *relever* l'âge de la retraite obligatoire, tandis que d'autres encore ont adopté des mesures transitoires permettant à ceux qui le désirent de continuer à travailler à temps partiel tout en recevant une pension[25].

«Que les personnes de 65 ans et plus soient éligibles à l'assurance-chômage lorsqu'elles font encore partie de la population active.» (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, mémoire)

Compte tenu de ces tendances apparemment contradictoires en ce qui concerne la hausse ou la baisse de l'âge de la retraite, il importe de conserver une certaine souplesse pour être en mesure de renverser la tendance adoptée si les circonstances l'exigent. Non seulement l'espérance de vie est-elle plus longue, mais la probabilité de rester en bonne santé physique et mentale jusqu'à un âge assez avancé croît encore plus rapidement. Étant donné l'évolution démographique et la transformation du milieu de travail occasionnée par le déclin des industries du secteur primaire et celle de la fabrication en faveur de l'industrie des services, il est probable qu'au début du siècle prochain nombre de personnes travailleront jusqu'à l'âge de 75 ans.

Il semble que tous ces changements donneront aux gens un plus grand choix et une plus grande liberté. Aucun d'entre eux ne risque vraiment de provoquer des déséquilibres sur le marché du travail. Il faut donc adopter une approche souple grâce à laquelle les différents régimes faciliteront les choix personnels. Nous appuyons les mesures visant à accroître la transférabilité des pensions et à supprimer la retraite obligatoire.

«Une réforme en profondeur du Régime d'assurance-chômage doit améliorer plusieurs points touchant, entre autres, l'inadmissibilité en raison de l'âge, les emplois à temps partiel [. . .]» (Confédération des syndicats nationaux (CSN), audiences de Montréal)

Ces changements ont des répercussions beaucoup plus grandes qu'il ne paraît de prime abord. Il va falloir repenser le versement de la prestation de retraite forfaitaire à 65 ans et la façon de traiter la pension en vue d'établir le montant des prestations d'assurance-chômage. À l'heure actuelle, les pensions de Sécurité de la vieillesse sont payables d'office à l'âge de 65 ans, quelle que soit la situation du pensionné sur le marché du travail. Nous estimons qu'il faut étudier simultanément la question de l'âge limite dans le cadre de l'assurance-chômage et de la Sécurité de la vieillesse car ce sont là deux éléments du régime de sécurité sociale qui doivent être coordonnés. Les règles actuelles sont claires : un régime s'arrête là où l'autre prend la relève.

Recommandation

22 Que la limite d'âge de 65 ans imposée pour l'admissibilité à l'assurance-chômage soit supprimée et que l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse soit modifié en conséquence. Qu'à ce moment-là, les dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* relatives au versement de la prestation de retraite forfaitaire soient abrogées.

Nous discutons au chapitre 8 de la façon de traiter la pension des gens qui touchent des prestations d'assurance-chômage.

La libre participation

«L'histoire nous apprend que les femmes ont quitté leur domicile pour entrer dans la population active lorsqu'on avait besoin d'elles, et qu'elles ont été renvoyées chez elles lorsqu'on n'avait plus besoin d'elles. J'ai l'impression que c'est la même chose qui se reproduit aujourd'hui. Il n'y a pas suffisamment d'emplois, donc nous renvoyons les femmes à la maison.» (Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, audiences de Regina)

L'augmentation rapide de la participation des femmes au travail rémunéré constitue, sans contredit, le plus important changement qui ait touché le marché du travail depuis l'après-guerre. En 1985, le taux d'activité des femmes de 25 à 64 ans dépassait les 65 %, alors qu'il n'était que de 24,7 % en 1946. Cette augmentation est attribuable à plusieurs facteurs économiques et sociaux : les familles sont moins nombreuses et les tâches domestiques moins astreignantes et de plus en plus partagées; le taux de divorce est élevé, et de plus en plus de femmes doivent subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs enfants; les familles comptent de plus en plus sur deux revenus; les femmes ont de plus grandes aspirations professionnelles; et le fait de quitter le marché du travail pendant un certain temps (par exemple, lorsque les enfants sont jeunes) peut nuire à l'avancement.

«Nombre de problèmes ont pour origine le retour des femmes à la population active. Je pourrais citer plusieurs exemples de femmes qui réintègrent la population active pour la simple raison qu'elles s'ennuient chez elles, et qui prennent ainsi des emplois à un grand nombre de personnes qui, elles, en ont besoin.» (Chambre de commerce de l'Alberta, audiences de Calgary)

Néanmoins, le soin des enfants, des personnes âgées et des handicapés continue d'incomber trop souvent aux femmes, d'une part parce qu'elles ont généralement un revenu moins élevé que les hommes, et d'autre part à cause des valeurs sociales. Bien qu'on prévoie que d'ici une trentaine d'années le nombre de personnes à charge par rapport à la population active sera plus faible que jamais, la population des personnes à charge sera surtout constituée de personnes âgées[26].

Comme nous l'avons mentionné au chapitre 2, il semble que le taux d'activité soit plus faible et le taux de chômage plus élevé chez les ménages ayant des enfants d'âge préscolaire. Les données ne permettent cependant pas de déterminer si dans ces ménages il y a un parent qui préfère rester au foyer tant que les enfants ne vont pas à l'école, ou si les couples qui travaillent éprouvent de la difficulté à concilier les tâches familiales et les obligations professionnelles.

Le dégrèvement d'impôt pour les gens qui restent au foyer afin de s'occuper des personnes qui sont à leur charge et, partant, les encouragements et les obstacles à l'exercice d'une activité rémunérée sont des questions fort complexes et controversées. Dans la mesure du possible, les dispositions financières du régime fiscal ne devraient pas influer sur la décision d'entrer ou non sur le marché du travail. On pourrait améliorer le régime actuel en convertissant l'exemption de personne mariée et l'exemption d'impôt au titre des enfants en un crédit d'impôt remboursable, payable au conjoint qui reste au foyer pour s'occuper des personnes à sa charge. Une telle mesure amortirait la perte financière inhérente à l'abandon temporaire d'un emploi rémunéré. En ce sens, elle viendrait étayer la disposition, adoptée par la Régie des rentes du Québec il y a une dizaine d'années et, plus récemment, par le Régime de pensions du Canada, qui prévoit que toute personne qui quitte temporairement le marché du travail peut demander que ces années de non-contribution au régime de rentes ne soient pas prises en compte dans le calcul de son revenu viager moyen. Cette disposition empêche que le retrait du marché du travail ne réduise trop le montant de la pension.

«Il faudrait d'autres dispositions afin de permettre aux parents d'occuper un emploi rémunéré tout en assumant leurs responsabilités familiales. De telles dispositions devraient prévoir des heures de travail plus courtes rémunérées en conséquence.» (Ontario Coalition for Better Day Care, mémoire)

Les mesures fiscales ne sont qu'une des solutions possibles au problème du soin des personnes à charge. D'autres options pourraient et devraient être envisagées, notamment celle d'encourager les employeurs à tenir compte des obligations familiales des travailleurs. Les conditions de travail seraient plus souples si, en plus d'appliquer des formules de rechange comme le travail à domicile, le partage de poste et le travail à temps partiel, on favorisait la mise sur pied de services de garde.

«Une politique de plein emploi doit nécessairement passer par la réduction du temps de travail. Notamment, par la réduction de la semaine de travail, l'amélioration des régimes de vacances, les programmes volontaires de préretraite, les congés d'éducation et parentaux rémunérés.» (Solidarité populaire Québec, audiences de Montréal)

Conclusion

Le travail ne peut être redéfini qu'en assouplissant les formules de travail qui influent sur la participation à la vie active, sur la proportion du temps consacré au travail et sur les activités autres qu'un emploi rémunéré. Cette souplesse est importante pour deux raisons. Premièrement, elle permet à l'individu de choisir lui-même son mode de vie sans avoir à subir de contraintes inutiles ou arbitraires. À cet effet, elle oblige à reconnaître que les attitudes actuelles tiennent à des conditions qui n'existent peut-être plus. Deuxièmement, elle est essentielle pour que la société atteigne d'importants objectifs, tant économiques que sociaux.

La nature du travail a évolué et cette évolution va se poursuivre. Le Régime d'assurance-chômage devra tenir compte de façon équitable de la popularité du travail à temps partiel et de la semaine ou de l'année de travail écourtée. C'est pourquoi nous recommandons que, dans la mesure du possible, tous les employés à temps partiel soient protégés par l'assurance-chômage et puissent accumuler leurs heures de travail à des fins d'admissibilité. De plus, nous appuyons la notion de travail partagé telle qu'exposée à l'article 37 de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Le travail partagé permettra vraisemblablement à l'industrie de s'adapter plus facilement à un milieu concurrentiel en pleine évolution.

Le système d'emploi ne devrait pas empêcher les gens d'entrer sur le marché du travail ou de s'en retirer. C'est pourquoi nous appuyons les mesures favorisant la retraite à la carte et toute réforme fiscale qui permettra de lever les obstacles qui nuisent actuellement aux soins accordés aux personnes à charge à la maison.

Notes

1 Canada, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, *Budget des dépenses 1986–1987*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 3–63.

2 Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), *Formation, création d'emplois et services à l'emploi*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 156–185.

3 Cette partie s'inspire fortement de deux ouvrages. Au sujet du travail à temps partiel, voir Canada, Commission d'enquête sur le travail à temps partiel (Commission Wallace), *Le travail à temps partiel au Canada*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983; au sujet du travail partagé et de la semaine de travail comprimée, voir Frank Reid, «La réduction des heures de travail : le travail partagé et la baisse du chômage», dans *Le travail et le salaire : le marché du travail au Canada*, volume 17 des études préparées pour le compte de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Toronto, University of Toronto Press, 1985.

4 Cette définition du travail à temps partiel est conforme à celle du rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *op. cit.*, p. 44.

5 Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986, p. 114; et *Moyennes annuelles concernant la population active, 1975–1983*, cat. 71-529, 1984, p. 298.

6 Statistique Canada, cat. 71-001, *op. cit.*, p. 114.

7 Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, *op.cit.*, p. 64.

8 Selon les heures réelles par semaine, ensemble des emplois par rapport à l'emploi principal (Statistique Canada, cat. 71-001, *op. cit.*, p. 112–113). Les personnes qui occupent plus d'un emploi et qui travaillent au total plus de 40 heures par semaine sont exclues du compte officiel des travailleurs à temps partiel et ajoutées ici pour déterminer l'envergure du travail «au noir» (*ibid.*, p. 114 et 120).

9 La Commission d'enquête sur le travail à temps partiel a fait remarquer que la majorité des groupes de femmes étaient en faveur d'un élargissement des possibilités de travail à temps partiel, cette formule étant pour les femmes le meilleur moyen de combiner carrière et responsabilités parentales. La commission a donc recommandé l'adoption d'une loi qui abolirait le minimum de quinze heures et le remplacerait par un système selon lequel tous les salariés travaillant plus de huit heures par semaine paieraient un pourcentage fixe de leur salaire. Le Comité Boyer a lui aussi recommandé d'abaisser de quinze à huit le minimum d'heures de travail par semaine ouvrant droit aux prestations, de façon à mieux tenir compte de la situation des travailleurs à temps partiel (Canada, Chambre des communes, Comité permanent de la justice et des questions juridiques, *Égalité pour tous*, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1985).

10 Canada, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, Direction de l'évaluation des programmes, Division des programmes d'assurance, *Évaluation du programme de travail partagé*, Ottawa, 1984, p. 25–26.

11 Frank Reid et Noah M. Meltz, «Canada's STC : A Comparison with the California Version», dans *Short-Time Compensation : A Formula of Work Sharing*, New York, Pergamon Press, 1984.

12 DPA Consulting Ltd., *CEIC Work Sharing Program : Analysis of Productivity Changes and Hiring-Training Costs*, Ottawa, Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, 1983, p. 50.

13 Reid, «La réduction des heures de travail», *op. cit.*, p. 173–174.

14 DPA, *CEIC Work Sharing Program*, *op.cit.*

15 Reid, «La réduction des heures de travail», *op. cit.*, p. 170.

16 *Ibid.*, p. 159.

17 Canada, Ministère du Travail, *Les dispositions des grandes conventions collectives au Canada regroupant 500 employés ou plus*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. xxiii–xxiv.

18 Fred Best, *Work Sharing : Issues, Policy Options and Prospects*, Kalamazoo (Mich.), W. E. Upjohn, Institute for Employment Research, 1981.

19 Conference Board du Canada, *Attitudes Toward New Work Patterns*, Ottawa, Conference Board, 1986.

20 Frank Reid, «Combatting Unemployment Through Work Time Reductions», dans *Analyse de politiques*, vol. 12, n° 2, juin 1986, p. 278.

21 Mémoire de F. P. Hughes à la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

22 Donald P. Dunlop, aidé de Mark David, *Mandatory Retirement Policy : A Human Rights Dilemma?*, Ottawa, Conference Board du Canada, Compensation Research Centre, 1979, p. 12.

23 Il est très facile de rectifier le montant d'une pension grâce à un calcul actuariel. Par exemple, un retraité qui aurait droit à une pension de 1 000 $ par mois à 65 ans mais qui choisirait de recevoir sa pension dès l'âge de 64 ans ne recevrait que 950 $ par mois. Par contre, s'il décidait de ne la recevoir qu'à 66 ans, il aurait droit à 1 050 $ par mois. Cet ajustement de 5 % est assez courant.

24 Canada, Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, Recherche sur les politiques et planification à long terme, *Retirement in Canada* (2 volumes), Ottawa, 1977.

25 Organisation de coopération et de développement économiques, *Politiques socio-économiques en faveur des personnes âgées*, Paris, 1979.

26 Mireille Éthier, «Les régimes de retraite au Canada», dans *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, premier volume des études préparées pour le compte de la Commission royale d'enquête sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 249.

Lawrence Axe, conducteur de machine-outil, Kincardine (Ontario)

Monsieur Axe explique pourquoi les gens sont mécontents des règles sur les indemnités de départ et pourquoi le travail partagé est préférable aux mises à pied.

J'ai 63 ans. J'ai travaillé dur toute ma vie. C'est la première fois que je me retrouve sans travail.

Je suis conducteur de machine-outil de mon métier – alésage vertical, alésage horizontal, rabotage et tournage sur acier – des choses comme ça. Je suis venu d'Angleterre en 1963. En 1966, je me suis trouvé un emploi chez Byron Jackson, un fabricant de pompes pour les centrales nucléaires.

En décembre 1983, j'ai dû aller à l'hôpital. On m'a enlevé un rein et j'ai été pendant six mois en congé de maladie payé par le régime de la compagnie. Pendant que j'étais malade, mon poste au service d'inspection a été aboli. Pour continuer à travailler, il a fallu que j'accepte un emploi dans le magasin, à un salaire plus bas. Dans ma demande, j'ai dû renoncer à mon ancienneté de 17 ans. Puis, un an et demi plus tard, ils ont coupé quatre des sept postes du magasin. . . Je ne pouvais pas rester là et je ne pouvais pas non plus retourner à l'inspection, alors ils m'ont licencié le 24 janvier 1986.

Je trouve ça très injuste. Ils ont licencié pas mal de monde, et ceux qui restent travaillent douze heures par jour et les samedis pour compenser pour ceux qui sont partis. Maintenant, s'ils faisaient travailler tout le monde 40 heures par semaine, je serais probablement encore là. Je ne pense pas que le gouvernement devrait permettre ça. J'estime qu'il y avait une centaine d'employés qui travaillaient là au début, et il en reste 60. . . qui font tous des journées de douze heures. Et ce genre de chose-là se fait partout à Toronto. Je pense que les employeurs croient qu'en licenciant des employés, ils n'auront pas à payer les avantages sociaux comme le plan dentaire, les congés de maladie et ainsi de suite.

Nous vivions à Scarborough, mais les loyers sont devenus tellement chers à Toronto. . . et le coût de la vie. . . et nous puisions dans nos économies pour continuer à vivre. . . Un de mes deux fils a acheté une maison ici à Kincardine. Il a dit que nous pouvions la louer. . . Nous avons décidé de déménager ici pour pouvoir faire durer l'argent un peu plus longtemps. . . Nous étions bien là-bas à Toronto. . . mais faute d'argent, il a fallu partir. Ma femme et moi, nous ne sommes pas en très bonne santé, alors les services médicaux de Toronto nous manquent.

Lorsque je travaillais à l'usinage et à l'inspection, je gagnais un peu plus de 13 $ l'heure. Et lorsque j'ai commencé au magasin, mon salaire est tombé à 11 $ l'heure. La compagnie a été correcte. . . ils m'ont donné une paye de vacances et une indemnité de départ de dix-neuf semaines à mon salaire initial de 13 $ l'heure. Mais l'assurance-chômage a ajouté ma dernière semaine de travail à l'indemnité de départ! Et ils ont divisé tout ça par 11 $ l'heure de sorte que ça s'est étalé sur 26 semaines au lieu de 19. Ces 26 semaines-là ont été déduites de mes prestations, alors je ne peux recevoir que la moitié de mon assurance-chômage. Par-dessus le marché, le gars de l'assurance-chômage a dit qu'il y aura une période d'attente de deux semaines après le 20 juillet quand mon indemnité de départ sera épuisée, alors les prestations vont commencer seulement le 3 août.

En septembre dernier, ma femme a atteint l'âge de la retraite. Elle a commencé à recevoir sa pension en octobre. Eh bien, lorsque je me suis retrouvé en chômage, elle a demandé si nous pouvions avoir une indemnité pour le conjoint et ils ont refusé en lui disant que, quand j'aurai fini de recevoir mon indemnité de départ, je pourrai recevoir de l'assurance-chômage. Maintenant j'ai fini de recevoir mes chèques d'indemnité de départ et mes prestations d'assurance-chômage sont déjà en retard de plusieurs semaines. Nous sommes pris jusqu'au cou dans la paperasserie. On dirait que tout va de travers. On a l'impression que nos économies baissent rapidement. Ça vous donne quelquefois envie de vous arracher les cheveux.

Ce que je reproche à l'assurance-chômage, c'est ça : premièrement, j'ai dû payer les cotisations sur ma paye de vacances. Comment est-ce que je peux avoir des vacances quand je ne travaille pas? Et pourquoi me faire payer des cotisations d'assurance-chômage si je ne travaille pas?

Deuxièmement, je pense que les nouveaux règlements sont arrangés pour que je subventionne le gouvernement avec mon indemnité de départ. Les gens s'attendent à ce que leur indemnité de départ leur donne un coup de pouce pour les aider à payer les choses qu'ils ne peuvent se permettre lorsqu'ils sont en chômage, surtout avec le coût de la vie qui augmente chaque année. Nous espérions mettre de côté mon indemnité de départ en vue de notre retraite. Peut-être visiter les États-Unis où nous ne sommes jamais allés. . . prendre des vacances et fuir la neige. Mais maintenant, c'est impossible : nous devons déjà utiliser cet argent pour vivre.

Je suis censé me chercher un autre emploi. Qui peut trouver du travail à 63 ans? Pourquoi les personnes comme moi ne peuvent-elles pas prendre une retraite anticipée? Je reçois un peu d'assurance-chômage. Et ensuite? Dois-je vivre de l'aide sociale jusqu'à 65 ans?. . . Ils pourraient mettre sur pied un programme quelconque de formation et employer les personnes âgées. . ., des travailleurs comme moi qui ont été licenciés, pour enseigner aux jeunes qui arrivent sur le marché du travail. C'est comme ça que j'ai commencé. J'ai commencé à travailler à 14 ans en apprenant le métier de mes compagnons de travail sur les machines, ce qui est bien mieux que d'apprendre d'un livre.

Si j'avais vagabondé et fait 36 métiers, j'aurais eu droit tout de suite à l'assurance-chômage. J'ai été pénalisé parce que j'ai été fidèle à mon emploi. Ce n'est pas juste du tout, si vous voulez mon avis.

Partie III

Comment répondre aux besoins des chômeurs

Comment répondre aux besoins des chômeurs

Pendant les audiences publiques, bon nombre de participants ont demandé un retour aux principes de l'assurance. Ils ont dit et répété que la nature du régime avait été compromise par les modifications qu'on y avait apportées au cours des ans. Ils ont beaucoup critiqué les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Nous avons recommandé la suppression de ces dernières dans la partie II et proposé que les économies ainsi réalisées soient utilisées pour financer un régime de supplément du revenu ainsi que diverses autres initiatives conçues pour améliorer l'employabilité des chômeurs canadiens et promouvoir le développement régional et local.

Si les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional étaient abolies et qu'aucune autre modification n'était apportée au régime actuel, nous aboutirions au résultat suivant : 51 semaines de travail ouvrant droit à 38 semaines de prestations (25 semaines de prestations ordinaires et 13 semaines de prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi). Cette norme variable d'admissibilité signifierait que les travailleurs qui ont le même nombre de semaines à leur actif seraient admissibles aux prestations dans certaines régions, mais pas dans d'autres, et les règles particulières existantes s'appliqueraient toujours aux réitérants ainsi qu'aux personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active. En outre, supprimer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ne corrigerait pas la façon injuste dont le régime traite les salariés qui travaillent toute l'année par rapport à ceux qui ne travaillent qu'une partie de l'année. Ainsi, le régime actuel serait encore injuste, ne comporterait pas les stimulants voulus et serait inutilement complexe.

Le régime est inéquitable parce que des travailleurs placés dans des situations analogues sont traités différemment. Certains cotisants, comme les militaires qui touchent une pension, ne peuvent obtenir de prestations quand ils deviennent chômeurs. Les pêcheurs indépendants sont protégés par l'assurance-chômage, mais d'autres travailleurs saisonniers indépendants ne le sont pas. Un travailleur qui a 12 semaines d'emploi assurable est admissible aux prestations si le taux de chômage local se chiffre à 7,1 % ou davantage, mais si il n'a que 11,5 semaines à son actif ou si le taux de chômage local n'est que de 7 % ou moins, il ne reçoit aucune prestation.

Le régime actuel n'offre pas assez d'incitation au travail chez les prestataires. Un chômeur travaillant à temps partiel peut gagner jusqu'à 25 % du montant de ses prestations d'assurance-chômage sans subir aucune diminution de ses prestations. Chaque dollar gagné en sus réduit d'autant les prestations et ne contribue en rien au revenu général de l'intéressé, si bien qu'il n'est guère incité à prendre un emploi de ce genre tant qu'il reçoit des prestations. Par ailleurs, étant donné que le fait d'accepter un emploi à plein temps exclut le travailleur des prestations, celui-ci n'est pas enclin à prendre un emploi dont la rémunération est inférieure au montant des prestations reçues ou qui risque de ne pas durer assez longtemps pour lui donner droit de nouveau à l'assurance-chômage.

Quant à l'employeur, le régime lui permet d'engager ou de licencier facilement des travailleurs pour de courtes périodes. Comme ces derniers reçoivent des prestations en attendant que leur employeur ait de nouveau besoin d'eux, et que les normes d'admissibilité sont moins exigeantes dans les régions où le taux de chômage est élevé, ils ne sont guère incités à se chercher un emploi ailleurs. Donc, le régime actuel risque de créer une instabilité sur le plan du travail en subventionnant de fait les salaires.

Le régime actuel est trop complexe parce que les buts de l'assurance-chômage se sont multipliés au cours des ans. Les règles particulières conçues pour la réalisation d'objectifs divers font que les intéressés ne peuvent pratiquement pas le comprendre et qu'il est même devenu difficile à administrer par le personnel. De plus, des définitions de base, comme celles «d'emploi assurable» et d'«arrêt de rémunération» risquent souvent d'être mal interprétées.

Le personnel est forcé de connaître à fond un nombre considérable de données contenues dans la loi, les règlements, diverses directives, maints télex et circulaires. Souvent ces données sont contradictoires, et se traduisent par des renseignements contradictoires aux prestataires. Comme les règlements sont fréquemment modifiés, le personnel et les bénéficiaires disposent difficilement des dernières données. Le relevé d'emploi exige de l'employeur qu'il convertisse les périodes de paye en semaines civiles, quel que soit le mode de paiement adopté, ce qui entraîne beaucoup d'erreurs et de retard dans le versement des prestations. Les critères d'admissibilité sont complexes, difficiles à comprendre et souvent à l'origine d'injustices. Le mode d'appel ne semble pas favoriser un examen équitable et indépendant des causes.

Dans cette partie-ci du rapport, nous formulons des propositions qui répondent à ces préoccupations. Le chapitre 7 suggère une orientation nouvelle qui rendra l'assurance-chômage plus juste et moins complexe et améliorera les stimulants au travail en allongeant la durée de la rémunération ouvrant droit à des prestations, tout en fixant à 50 semaines le versement maximum de celles-ci. On propose un compte cumulatif des semaines d'emploi qui permettra le versement de prestations aux travailleurs de longue date qui doivent s'adapter à une conjoncture économique mouvante. Un aspect important de ces propositions porte sur la transition du régime actuel au nouveau système.

Le chapitre 8 contient diverses modifications qui devraient être adoptées, que les changements proposés dans le chapitre 7 soient retenus ou non. Il comprend notamment les propositions qui portent sur des points controversés : pension, indemnité de cessation d'emploi, rémunération de vacances et paiements forfaitaires.

Nous étudions dans le chapitre 9 la question de l'emploi, des travailleurs autonomes et de l'assurance-chômage. Nous nous penchons également sur celle des prestations de pêcheur et indiquons la manière dont celles-ci pourraient être remplacées par une forme de régime de supplément du revenu.

Enfin, le chapitre 10 propose un éventail d'améliorations qui pourraient être mises en application de deux façons. Dans un premier

cas, on procéderait à des modifications fondamentales qui résulteraient en la création d'un régime administré par un organisme indépendant du gouvernement; dans le second cas, des modifications moins fondamentales pourraient être apportées au régime sans que l'on soit forcé de remettre en question toute l'organisation actuelle.

Ces chapitres représentent l'essentiel des propositions touchant la réorientation du Régime d'assurance-chômage. Les recommandations qu'ils contiennent, ainsi que les propositions de la partie II, constituent une modification importante de la politique d'emploi et de chômage au Canada. Elles indiquent la direction que nous devrions prendre pour que notre population active puisse affronter comme il se doit la concurrence internationale à l'orée du XXI^{e} siècle.

Tim Hannan, travailleur de l'industrie automobile, Windsor (Ontario)

Monsieur Hannan est représentatif d'un grand nombre de travailleurs canadiens qui bénéficient de la protection d'un syndicat bien que les prestations supplémentaires de chômage prévues pour les travailleurs de l'industrie automobile n'existent pas dans la majorité des syndicats canadiens.

J'ai commencé à travailler chez Chrysler en 1973, à ma sortie de l'école. Je travaille maintenant dans une grande usine, où je rembourre des sièges... Je touche 14,52 $ l'heure, soit un peu plus que le salaire de base d'un ouvrier ordinaire, avec en plus l'indemnité de vie chère.

Depuis treize ans, j'ai connu plusieurs mises à pied, et ç'a été à peu près la même chose pour des centaines d'employés.

La première année, j'ai été mis à pied pendant huit à dix semaines. Puis, en 1975, les ventes n'étaient pas bonnes et j'ai été mis à pied pendant neuf mois... C'est l'assurance-chômage qui m'a fait vivre pendant ce temps; cette période a été très dure.

Avec un an d'ancienneté, on a droit aux prestations supplémentaires de chômage versées par le syndicat. Ces prestations comblent la différence entre ce que vous recevez du chômage et 95 % de votre salaire. En cas de mise à pied pour une période indéterminée, on peut aussi obtenir du travail dans une autre usine, en fonction de l'ancienneté.

En 1980, au début de la crise, la situation n'était pas rose. Plusieurs de mes amis avec qui je travaillais depuis 1973 ont fait leurs valises et sont partis dans l'Ouest. La plupart des employés sont restés parce qu'ils espéraient être rappelés. Ils ont traversé cette période avec pour seul revenu les prestations supplémentaires du syndicat et les prestations d'assurance-chômage. Un grand nombre de gens ont dû vendre leur maison et leur auto... ils ne pouvaient plus rembourser leur emprunt à la coopérative de crédit. L'année 1980 a été la plus dure pour la plupart des gens parce que le fonds des prestations supplémentaires de chômage était presque à sec et qu'il fallait compter au moins dix ans d'ancienneté pour y avoir droit. Le syndicat nous a sauvés... sans lui, ç'aurait pu être bien pire.

Pendant la mise à pied, le syndicat tenait régulièrement des réunions, une fois par mois, pour tenir les employés au courant... pour leur dire si la compagnie faisait des profits, si on pensait rappeler des employés. Lorsqu'on entendait parler du rappel d'un employé qui avait juste un peu plus d'ancienneté que soi, on pouvait espérer être le prochain sur la liste. Alors tu patientes en espérant être le prochain rappelé. Quand tu as un emploi aussi bien payé, tu ne veux pas courir le risque de ne pas le ravoir parce que tu cherches ailleurs.

En 1983, ils ont fermé l'usine pour la réoutiller. La plupart des employés ont été sans travail de juin à décembre, mais avec les prestations d'assurance-chômage et les prestations supplémentaires, on touchait 95 % de notre salaire, ce qui était suffisant. La fourgonnette que nous allions bientôt produire recevait une bonne publicité, et on savait qu'il y aurait de l'argent à faire quand l'usine rouvrirait ses portes. Depuis décembre 1983, date où j'ai été rappelé, on a travaillé presque tous les samedis. Ça fait maintenant un peu plus de trois ans que je n'ai pas eu à toucher d'assurance-chômage, Dieu merci!

L'usine vient encore de fermer pour deux semaines, à cause d'un changement de modèle... Ça se produit tous les ans. D'habitude, ils nous disent quand l'usine sera fermée et c'est à ce moment-là qu'on prend nos vacances, toujours les mêmes deux semaines. Mais là, on n'a pas droit à l'assurance-chômage parce que ce sont des congés payés.

Il ne reste plus que deux grandes usines qui comptent près de 7 000 employés travaillant régulièrement six jours par semaine depuis plus de trois ans maintenant. Chrysler ferme progressivement ses usines au Canada et va réoutiller une usine à St. Louis pour la revitaliser. Nous avons perdu des contrats aux mains d'autres usines aux États-Unis et au Mexique qui paient des salaires inférieurs et peuvent produire à meilleur marché.

Dans les ateliers de peinture et de métallurgie, nous avons perdu un nombre appréciable d'emplois à cause de la robotique, mais par contre nous en avons gagné quelques-uns pour entretenir les robots. Nous avons peur que la haute technologie nous prenne nos emplois, mais il existe plusieurs secteurs dans l'usine d'assemblage où il est pratiquement impossible à un robot d'effectuer certaines fonctions. Il y a beaucoup plus d'emplois pour les humains que pour les machines, mais les ingénieurs de la compagnie ont probablement cinq ans d'avance sur ce que nous pouvons faire, sur ce qui serait faisable.

En ce qui me concerne, pour l'instant, la situation est bonne, mais j'aimerais en dire autant des autres travailleurs. Ceux qui avaient quitté Windsor reviennent maintenant de l'Ouest, parce que là-bas le chômage est élevé. Ils essayent de récupérer leurs anciens emplois.

Chapitre 7

Un plan de réforme

Introduction

Les Canadiens ont des idées bien arrêtées sur la question de l'assurance-chômage. D'une part, ils y tiennent énormément parce que le régime permet le partage des risques entre employeurs et salariés, et que les prestations sont vues comme un droit et non comme une aumône. D'autre part, ils sont irrités et frustrés par les abus auxquels donne lieu le régime, non par ceux commis par des bénéficiaires malhonnêtes (encore que nous ayons reçu des plaintes à ce sujet), mais par les abus inhérents à sa structure même. À leur avis, le régime est injuste et illogique, il a perdu de son essence première et il est inutilement complexe.

«Certains bénéficiaires tirent du régime neuf ou dix fois plus que la valeur des cotisations versées par eux et leurs employeurs.» (St. John's Status of Women Council, audiences de St. John's)

Le régime n'applique pas les mêmes critères et n'accorde pas les mêmes prestations à des gens placés pourtant dans la même situation. Il est parfois plus généreux envers ceux qui travaillent peu de temps qu'envers ceux qui travaillent toute l'année. Les prestations sont plus élevées dans certaines régions que dans d'autres. Il y a enfin des prestataires pour qui les prestations cessent trop tôt, et d'autres pour qui elles sont supérieures au salaire antérieur.

«Ce que nous désirons le plus, c'est qu'on redonne au Régime d'assurance-chômage son but initial qui est d'assurer un secours aux gens qui sont temporairement sans travail. À cette fin, nous aimerions que le régime soit à nouveau fondé sur les principes de l'assurance.» (Atlantic Provinces Chamber of Commerce, audiences de Charlottetown)

Nombre d'intervenants aux audiences publiques ont réclamé un retour aux principes de l'assurance. Ils ont dit et répété que la substance même du régime était en cause et avait été altérée, et que les innombrables modifications apportées au fil des ans étaient le fruit de compromis politiques qui avaient faussé ses objectifs et sapé ses principes. Dans un même souffle, ils ont mis les commissaires en demeure de trouver de meilleurs moyens pour aider les chômeurs.

Ce chapitre présente un plan de réforme du Régime d'assurance-chômage et indique l'orientation générale ainsi que les objectifs ultimes du régime. Il prévoit une transition progressive sur plusieurs années qui aboutira à un nouveau régime fondé sur l'«annualisation», et dont les prestations dans la dernière phase de son implantation, seront calculées en fonction de la rémunération assurable totale des 52 semaines de travail antérieures et versées au travailleur en 50 paiements égaux, à moins qu'il ne trouve un emploi dans l'intervalle. Une autre proposition importante, conçue pour aider les travailleurs qui ont fait partie longtemps de la population active est l'établissement d'un Compte cumulatif d'emploi. Celui-ci leur permettra d'accumuler des droits qu'ils pourront utiliser à certaines conditions pour augmenter ou prolonger leurs prestations.

«On peut considérer, et cela à tort à notre avis, que l'assurance-chômage est un régime social. Il s'agit d'une assurance. Les travailleurs de la construction reconnaissent l'aspect saisonnier de leur travail et s'en accommodent. Le travail saisonnier ne leur donne droit qu'à des revenus restreints. Il leur faut obtenir des revenus de tant d'une autre source. Actuellement, cette autre source est l'assurance-chômage.» (Labourers' International Union of North America, audiences de Regina)

Il importe de replacer le régime proposé dans le vaste contexte des suggestions de mise en valeur des ressources humaines et de l'implantation d'un régime canadien de sécurité du revenu. Nous avons recommandé l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional en raison du fait que l'assurance-chômage n'est pas le moyen approprié pour fournir un soutien du revenu ou un supplément de

«Il y a des choses plus importantes que l'assurance-chômage dans le monde mais pour ce qui est du Régime d'assurance-chômage, la considération principale est l'assurance en cas de perte d'emploi.» (Chambre de commerce du Grand Moncton, audiences de Moncton)

«Le système canadien est ridicule car n'importe qui peut recevoir 244 $ non imposables et profiter de vacances payées sans travailler; c'est pourquoi le Canada ne peut pas rivaliser avec ses concurrents.» (D. English Inc., lettre adressée au ministre de l'Emploi et de l'Immigration)

revenu. Avec les économies ainsi réalisées et celles découlant d'autres réformes proposées, nous suggérons de mettre en œuvre un régime de supplément de rémunération. Cette proposition constitue un élément crucial de la réforme. Elle servirait à amortir dans une certaine mesure les privations qu'entraînerait, pour les particuliers et les collectivités, l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et des prestations de pêcheur. À cette fin, nous recommandons d'établir un fonds de développement local, de mettre sur pied des programmes de développement économique régional à long terme, d'adopter des mesures concertées pour remédier à l'analphabétisme et de réorienter les programmes de formation. La réforme de l'assurance-chômage doit être examinée en fonction de ces autres propositions.

«Le principe directeur du Régime d'assurance-chômage devrait être l'équité. Tous les autres principes devraient être assujettis à celui-là. Les principes secondaires pourraient comprendre celui d'un programme national sans disparité régionale.» (Social Planning Council of Oshawa-Whitby, audiences de Toronto)

Le but de l'assurance-chômage est de remplacer temporairement par des prestations le revenu d'un travailleur lorsqu'il perd son emploi ou cesse d'être rémunéré. Pour déterminer comment chacune des formules permet d'atteindre ce but, nous avons établi six critères (voir l'encadré). Le choix n'est pas facile à faire, notre but n'étant pas de réduire ou d'accroître les avantages offerts par le régime actuel. L'instauration

Critères d'évaluation des modifications au Régime d'assurance-chômage

1 Équité horizontale
Nous nous devons de réserver le même traitement à ceux dont la situation est la même, quitte à prévoir des variantes appropriées aux circonstances. Préalablement à l'application de ce critère, il convient d'éclaircir la notion de similitude des situations applicables à l'assurance-chômage. Pour déterminer ce qui est semblable et ce qui diffère, il vous faut procéder à une évaluation de diverses situations fondée sur une projection horizontale dans le temps. Par exemple, si les modalités d'emploi étaient établies selon une période de projection trop courte, celui qui n'a travaillé que quelques semaines pourrait être déclaré admissible aux mêmes prestations que celui qui a travaillé sans interruption depuis 10 ans.

2 Efficience de la main-d'œuvre
Ce critère a pour objet l'équilibre relatif du revenu de remplacement et de l'efficience de la main-d'œuvre. Créer cet équilibre est l'un des aspects les plus difficiles de la conception d'un régime. Les prestations doivent être suffisamment élevées pour permettre le maintien du niveau de vie, sans toutefois inciter les travailleurs à rester en chômage. Il est donc essentiel que l'évaluation de tout régime porte sur l'incitation au travail susceptible d'en découler.

3 Attribution des prestations
Il s'agit d'évaluer la capacité du régime de fournir l'aide voulue à la population cible et de réduire au minimum les prestations versées à ceux qui n'en font pas partie. Un régime est efficace s'il prévoit le paiement à tous les chômeurs de prestations calculées en fonction de leur rémunération antérieure, mais il fonctionne mal si une importante proportion de prestations est versée à des gens qui ne chôment pas. En l'occurrence, l'objectif est d'assurer à la fois l'efficacité et l'efficience du régime.

4 Capacité d'adaptation à la situation économique et sociale
Un régime qui prévoierait, par exemple, le versement sans distinction de prestations à tous les travailleurs d'un groupe d'âge donné serait inadapté à la situation économique. Or, fonder les prestations sur les particularités de la situation économique, formule utilisée actuellement, entre autres, par l'aide sociale et l'assurance-chômage, rend le régime relativement souple.

5 Coût relatif du régime
Plus le coût du régime est élevé, moins il y a de ressources pour d'autres programmes sociaux. Le présent critère a pour objet d'équilibrer le coût du régime en fonction des autres critères d'évaluation.

6 Simplicité de la procédure administrative
Le régime devrait être à la fois facile à comprendre pour les prestataires et facile à administrer. On pense ici à des programmes comme les Allocations familiales et la Sécurité de la vieillesse, où les prestations sont fondées uniquement sur l'âge. Le fait de tenir compte de certains autres critères rend nécessairement la procédure administrative moins simple.

nécessaire d'un plan global de mise en valeur des ressources humaines susceptible de répondre aux besoins des chômeurs sera de toute évidence coûteuse. Les solutions qui seront retenues seront celles qui affecteront des fonds à des programmes qui offriront une base solide pour l'avenir. C'est dans cet esprit qu'ont été envisagés les changements fondamentaux que nous proposons d'apporter à l'assurance-chômage et que nous décrivons dans les pages qui suivent.

La réforme proposée : l'annualisation

La démarche que nous avons adoptée conduit à une réorientation fondamentale du régime de l'assurance-chômage afin de lui redonner ses véritables attributs : l'équité, l'intégrité, la clarté et la simplicité de la procédure administrative. Elle prévoit la nécessité pour le Canada de favoriser la mise en valeur des ressources humaines et libère à cette fin les ressources qu'il faut pour financer le plan proposé dans la partie II. Le nouveau régime est plus équitable quant à la manière dont sont traités les travailleurs saisonniers et ceux qui ont des emplois de courte durée; il incite davantage au travail et comporte un champ d'application plus étendu. Il conduit également à la réalisation des buts visés, tout en étant plus simple, et pour les bénéficiaires, et pour le personnel chargé de son administration.

«Le régime devrait prévoir des prestations aux assurés admissibles selon la durée de leur emploi et les cotisations payées. Les prestataires ne devraient pas avoir choisi volontairement d'être sans travail et ils devraient s'employer activement à la recherche d'un emploi.» (Association canadienne de la construction, audiences d'Ottawa)

La refonte que nous préconisons repose sur un mode de calcul que nous appelons l'«annualisation». Les prestations seront calculées en fonction de la rémunération assurable des 52 dernières semaines et leur versement maximal s'étalera sur 50 semaines. Un autre élément du régime est le Compte cumulatif d'emploi. Celui-ci permet aux travailleurs ayant travaillé longtemps et versé des cotisations d'assurance-chômage de se constituer des droits supplémentaires utilisables dans des circonstances déterminées. On trouvera plus loin la description du Compte cumulatif d'emploi.

«Les prestations d'assurance ne devraient être payables qu'aux employés ayant appartenu longtemps à la population active rémunérée, la durée d'admissibilité à des prestations étant directement liée au nombre de semaines de travail effectuées au cours de la dernière année.» (Organisation canadienne des petites entreprises, audiences de Toronto)

Afin de réaménager le régime et d'harmoniser les critères auxquels nous avons fait allusion précédemment, nous proposons :

— que la norme d'admissibilité soit portée à 350 heures de travail (ce qui représente environ 10 semaines) et appliquée indifféremment à tous les travailleurs, y compris ceux qui présentent des demandes de prestations de maladie ou de maternité, les nouveaux venus sur le marché du travail, ceux qui réintègrent la population active et les réitérants;

— que le montant des prestations, après une période de transition, soit calculé en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne des 52 semaines précédentes et non, comme c'est actuellement le cas, d'après la rémunération reçue pendant les 10 à 20 dernières semaines;

— que les prestations, après un délai de carence de deux semaines, prennent la forme de versements égaux pendant 50 semaines, ce qui supprimerait la pratique actuelle des prestations dont la durée varie en fonction du nombre de semaines de travail et du taux régional de chômage;

«Au Canada, il y a 49 régions économiques aux fins de l'assurance-chômage. Dans seulement sept de ces régions, la période d'emploi ouvrant droit à l'assurance-chômage dépasse 10 semaines. Nous ne pensons pas qu'il serait difficile d'uniformiser la période à l'échelle du Canada.» (Port Alberni and District Labour Council, audiences de Victoria)

«Il faudrait également établir une corrélation mathématique entre le montant qu'une personne verse au régime et le montant qu'elle reçoit.» (Alberta Chamber of Commerce, audiences de Calgary)

— que soit étudiée, au cours de la période de transition, la possibilité de porter le montant des prestations de 60 % (taux actuel) à 66,66 % de la rémunération assurable.

L'admissibilité

«Ne pensez-vous pas que 400 heures de travail par année, qu'elles soient effectuées à la suite l'une de l'autre, même la nuit pendant une période de trois semaines, ou étalées sur 50 semaines, n'en constituent pas moins 400 heures de travail et devraient être tout aussi assurables et donner droit aux mêmes prestations?» (Provincial Advisory Council on the Status of Women de Terre-Neuve, audiences de St. John's)

Dans le régime annualisé, la norme d'admissibilité aux prestations est de 350 heures cumulatives de travail (ce qui représente environ 10 semaines) au cours des 52 semaines précédentes. L'admissibilité est ainsi déterminée en tenant compte de toutes les heures de travail sans distinction, et la même norme d'admissibilité est appliquée à l'échelle du Canada.

Le régime proposé redresse plusieurs injustices. Dans le système actuel, les prestations sont fondées sur la durée d'emploi. Par exemple, si le taux de chômage est supérieur à 9 %, la norme d'admissibilité est de 10 semaines, et s'il est de 6 %, de 14 semaines. Le taux de chômage local est un indicateur peu fiable de la facilité à obtenir et à conserver un emploi. Abstraction faite du taux de chômage, il se peut que certaines compétences soient très recherchées et d'autres moins. Il est injuste que les travailleurs ayant les mêmes perspectives d'emploi soient traités différemment. L'uniformisation de la norme d'admissibilité permet de corriger cette injustice.

«Qu'on parle de chômage régional, cyclique, saisonnier, structurel ou même sectoriel, cela n'a pas beaucoup d'importance pour le chômeur. Nous estimons que vous devriez peut-être mettre l'accent sur un montant et une durée des prestations qui s'appliqueraient également à tout chômeur, peu importe où il se trouve et le genre d'activité qu'il mène.» (Fédération canadienne du travail, audiences d'Ottawa)

Par ailleurs, le régime en vigueur assujettit à une période d'admissibilité plus longue les «réitérants» (ceux qui ont touché des prestations au cours des 52 semaines précédant immédiatement leur demande), de même que les nouveaux venus sur le marché du travail et ceux qui présentent une demande de prestations de maladie ou de maternité. Comme le régime annualisé est fondé sur la moyenne de la rémunération reçue pendant les 52 dernières semaines, il tient compte automatiquement de la durée d'emploi du prestataire pendant cette période. De ce fait, aucun autre critère d'admissibilité n'est requis. Enfin, comme nous en avons fait mention au chapitre 6, le traitement des travailleurs à temps partiel est donc plus équitable.

En conséquence, nous proposons qu'une norme d'admissibilité de 350 heures soit appliquée à chaque travailleur à l'échelle nationale.

Le niveau des prestations

La période de référence et la période de base

«Puisqu'on a tenu compte de l'endroit où elles habitaient plutôt que de l'endroit où elles travaillaient, certaines personnes n'ont pas pu renouveler leur demande de prestation à l'échéance de celles-ci, à cause de la norme variable d'admissibilité.» (Section 707 des Travailleurs unis de l'automobile, audiences de Toronto)

Dans le chapitre 4, nous indiquions les traits qui *ne* devraient *pas* caractériser, selon nous, un régime d'assurance-chômage. Celui-ci ne devrait pas comporter de critère se rapportant aux ressources ou aux besoins, être rattaché à la situation familiale ou aux responsabilités du prestataire. L'admissibilité aux prestations devrait plutôt être fondée sur la rémunération et les droits acquis grâce aux cotisations versées. C'est pourquoi, le retour au principe de l'assurance exige que le niveau des prestations soit étroitement relié à la rémunération. En effet, la rémunération antérieure donne un meilleur aperçu du revenu que le prestataire aurait réalisé s'il n'avait pas perdu son emploi.

Si l'on veut fixer le montant des prestations, il faut nécessairement accorder une valeur à ce qu'on assure. À notre avis, nous devons assurer le revenu salarial moyen établi au cours d'une période suffisamment longue. La plupart des salariés établissent des plans et contractent des engagements financiers en fonction de leur traitement annuel. Aussi avons-nous décidé de fonder le niveau des prestations sur la rémunération annuelle moyenne. En procédant ainsi nous nous éloignons du régime actuel voulant implicitement que les plans et les engagements financiers portent sur une période aussi brève que 10 semaines. Dans le cas du régime proposé, nous calculons, pour établir le niveau des prestations, le revenu total d'emploi au cours des 52 semaines précédentes.

«À notre avis, tous les revenus des travailleurs à temps partiel devraient être assurables, peu importe le montant gagné ou le nombre d'heures de travail par semaine.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, audiences de Fredericton)

«Le régime entier pourrait être fondé sur un taux de cotisation horaire.» (Peter Doering, audiences d'Edmonton)

La rémunération assurable maximale

Des employés exerçant une profession libérale ou technique ont proposé que le plafond de la rémunération hebdomadaire assurable, qui est actuellement de 495 $, soit augmenté afin d'offrir plus de protection aux travailleurs dont le revenu est plus élevé. Notre proposition d'accroître les prestations, en portant le taux actuel de 60 % à 66,66 % de la rémunération assurable, vient donner suite à cette proposition, du moins en partie. Une protection accrue serait ainsi offerte à la fois aux salariés à faible revenu et aux salariés à revenu élevé. Il convient enfin de mentionner que le plafond de la rémunération assurable n'est pas fixe; il varie en fonction de la rémunération moyenne dans l'industrie, suivant une formule d'indexation particulière.

«Nous pensons que la meilleure façon de garantir un Régime d'assurance-chômage viable, c'est-à-dire renforcer ou au moins maintenir le régime actuel, est d'augmenter les montants versés à ce régime. La formule actuelle est fondée sur une cotisation salariale de 2,35 $ par tranche de 100 $ du revenu assurable hebdomadaire, jusqu'à concurrence de 460 $, le taux de cotisation de l'employeur étant de 1,4 fois supérieur à celui des salariés. Nous pensons que ceux qui gagnent le plus devraient payer le plus. Nous recommandons plus précisément que le plafond du revenu assurable hebdomadaire aux fins du calcul des cotisations d'assurance-chômage soit supprimé.» (Syndicat national de la Fonction publique provinciale, audiences d'Ottawa)

Nous nous sommes prononcés dans le chapitre 6 en faveur de régimes de travail plus souples. Ce sont les mêmes principes qui nous font opter pour une formule également souple lorsqu'il s'agit de fixer le plafond de la rémunération assurable. Un plafond unique ne conviendrait pas à un régime de travail souple. Il aurait les mêmes défauts qu'une politique générale appliquée indifféremment à tous, quelles que soient les circonstances.

La formule actuelle de perception des cotisations est très souple. On peut s'en inspirer pour fixer des revenus d'emploi assurables. Les employeurs reçoivent un guide qui les aide à calculer en semaines la rémunération assurable de chaque employé par période de paye. En se servant des tableaux, ils peuvent facilement établir avec exactitude le montant des cotisations qu'il faut déduire pour chaque employé, quelle que soit la période de paye (hebdomadaire, bimensuelle, mensuelle ou autre). L'adoption de régimes de travail plus souples suppose également l'application des règles employées pour le calcul des cotisations au calcul des prestations. Un plafond annuel serait fixé, et le maximum de la rémunération annuelle assurable serait établi en fonction de la période de paye de l'employeur. Aujourd'hui, le plafond serait de 25 740 $, soit 52 fois le maximum de rémunération hebdomadaire assurable de 495 $. Les prestations seraient établies suivant le montant total des cotisations versées et le nombre de semaines d'emploi au cours des 52 semaines précédentes.

«Le problème tient peut-être au fait qu'il faut avoir eu un emploi d'une durée minimale pour avoir droit à des prestations. Si cette condition était éliminée et que tout emploi ouvrait droit à des prestations, tous les emplois des personnes qui en ont eu quatre ou cinq en même temps leur donneraient droit à des prestations.» (Manitoba Teachers' Society, audiences de Winnipeg)

Tout en favorisant la souplesse du régime, la méthode proposée contribuerait à simplifier le relevé d'emploi. À l'heure actuelle,

l'employeur doit, sur ce relevé, convertir les périodes de paye en semaines telles qu'elles sont définies aux fins de l'assurance-chômage. Dans le régime proposé, il se fonderait, pour établir les cotisations, sur les périodes de paye ou sur le nombre d'heures de travail accomplies si l'employé a travaillé moins de 350 heures.

Le taux de remplacement

«Le montant des prestations devrait être établi partiellement en fonction des revenus antérieurs. Les travailleurs à faible revenu ne devraient pas être défavorisés parce que leurs revenus sont faibles, car ils sont très souvent des chefs de famille et ont d'importantes responsabilités. Aux Pays-Bas, un travailleur au salaire minimum reçoit en prestations 90 % du revenu assurable.» (Doug Broome, audiences de Vancouver)

Le choix du pourcentage des prestations par rapport à la rémunération est question d'opinion. Les avis sont partagés. Les uns sont en faveur d'un taux de 50 %. D'autres vont jusqu'à recommander 75 %. Certains estiment qu'un pourcentage de 50 % serait une incitation au travail. Il est préconisé par ceux qui pensent que l'assurance-chômage doit être un régime d'aide de courte durée et qu'une part importante du revenu familial sert à payer des dépenses qui peuvent être remises à plus tard. Le taux élevé offre une meilleure protection et convient davantage au chômage prolongé. Puisqu'il atténue les effets de l'annualisation pour ceux qui ont travaillé moins d'un an, nous proposons d'envisager de le porter à 66,66 % au cours de la troisième phase du passage à l'annualisation.

«On a dit tout à l'heure que l'assurance-chômage faisait le pont entre les emplois. Eh bien, auparavant, ce pont traversait un tout petit ruisseau; maintenant, il doit relier les deux rives d'un océan! Les gens sont en chômage pendant de longues périodes, et le gouvernement ne doit pas les abandonner. Nous ne pensons pas que l'assurance-chômage crée une dépendance. Nous pensons plutôt qu'elle est due aux gens qui ont cotisé au régime et que ce n'est pas aux œuvres de charité de s'occuper de leur sort.» (Saskatchewan Federation of Labour, audiences de Regina)

Toutefois, il est à noter que l'augmentation du taux à 66,66 % sans hausse simultanée des cotisations obligerait à utiliser environ 700 millions de dollars provenant de l'abolition graduelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et de l'adoption d'un régime annualisé. Il reviendra aux dirigeants politiques de déterminer s'il est préférable d'employer cette somme à atténuer les effets des modifications proposées de l'assurance-chômage ou bien de l'affecter au régime de supplément du revenu.

La durée

La durée moyenne du chômage est en hausse (de 14,7 semaines en 1980 à 21,6 semaines en 1985). De plus en plus de travailleurs épuisent leurs prestations d'assurance-chômage avant d'avoir trouvé du travail. Une fois abolies les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, la durée maximale des prestations ne sera que de 38 semaines dans le régime actuel. Par contre, le régime proposé permettra à tous les bénéficiaires d'être admissibles à 50 semaines de prestations après un délai de carence de deux semaines.

L'accumulation de droits

«Il peut arriver qu'au cours de sa période de prestations un bénéficiaire trouve dans un programme de formation la solution à ses problèmes d'emploi. Nous suggérons que le prestataire puisse interrompre ses prestations, participer à un programme de formation dans le cadre de la Planification de l'emploi et recevoir des allocations ordinaires de formation.» (Association des banquiers canadiens, mémoire)

Le régime actuel prévoit un système d'accumulation des droits afin d'inciter le chômeur à se trouver un emploi. Le prestataire qui se trouve un emploi à temps plein et qui n'est donc plus admissible aux prestations peut faire interrompre simplement les versements. Si son nouvel emploi ne dure pas assez longtemps pour ouvrir droit à de nouvelles prestations, il peut continuer de toucher celles qu'il a réclamées au terme de son emploi précédent[1].

Le régime d'annualisation permettra lui aussi d'accumuler des droits (voir l'encadré). Le fait d'accepter un emploi à temps plein entraînera encore l'interruption de la période de prestations initiale. Par contre, si le prestataire perd son emploi après neuf semaines de travail, la période de prestations initiale pourra se poursuivre jusqu'à l'épuisement

des semaines disponibles au taux actuel, et il ne sera pas tenu compte de cette courte période de travail. Toutefois, les neuf semaines d'emploi serviront, après l'expiration de la demande initiale, à déterminer l'admissibilité du prestataire à de nouvelles prestations et à calculer le montant de ces dernières. La nouvelle période de prestations sera fondée sur les 52 semaines précédentes. Les neuf semaines de travail à raison de 40 heures par semaine seront d'autre part suffisantes pour satisfaire à la condition relative aux 350 heures de travail; advenant le cas où elles ne suffiraient pas, on en tiendra quand même compte au moment de déterminer l'admissibilité du travailleur, pourvu que ce dernier ait travaillé au moins 350 heures au cours des 52 semaines précédant la nouvelle période de prestations. Le prestataire pourra ainsi épuiser les prestations de la première période, puis en faire établir une autre fondée sur une nouvelle période de référence de 52 semaines.

« [Nous recommandons] que des mesures soient préconisées à l'intérieur du régime pour motiver les individus à travailler à temps partiel ou occasionnel. . . qu'un système de banque d'heures et/ou journées soit mis en place afin d'inciter au travail sur une base temporaire. » (Comité socio-économique des Îles-de-la-Madeleine, mémoire)

Le Compte cumulatif d'emploi assorti à la formule d'annualisation

Gérald est admissible à des prestations de 200 $ par semaine fondées sur une année complète de rémunération à raison de 300 $ par semaine. Il est en chômage depuis le 31 décembre 1985. Ses prestations d'assurance-chômage ont commencé le 12 janvier 1986 et doivent se terminer le 31 décembre.

Le 23 mars, après 10 semaines de prestations (et le délai de carence de deux semaines), Gérald se trouve un emploi à temps plein qui dure neuf semaines, soit jusqu'au 24 mai. Il présente ensuite une seconde demande de prestations, lesquelles lui seront versées pendant 52 semaines à compter du 24 mai 1986, soit jusqu'au 24 mai 1987. S'il avait repris sa période de prestations antérieure, les prestations se termineraient le 31 décembre 1986.

Lorsque Gérald devra choisir entre revenir à son ancienne période de prestations et en faire établir une nouvelle, il lui faudra tenir compte de trois variables : la prestation hebdomadaire, le total des prestations à recevoir, et la possibilité de se trouver un autre emploi à temps plein avant l'expiration des prestations.

Prestation hebdomadaire de la première demande	Prestation hebdomadaire de la deuxième demande si la rémunération hebdomadaire est de 200 $	Prestation hebdomadaire de la deuxième demande si la rémunération hebdomadaire est de 400 $	Solde des semaines de prestations	Total des prestations à recevoir
200 $			31	6 200 $
	142 $		50	7 100 $
		165 $	50	8 250 $

Parce qu'elle tient compte de toutes les heures de travail et de toute la rémunération reçue, la méthode de l'accumulation des droits incite le chômeur à accepter un emploi à temps plein plutôt que de continuer à toucher des prestations.

Le Compte cumulatif d'emploi

Introduction

"L'implantation de techniques nouvelles peut être facilitée par le fait que les travailleurs ayant les plus longs états de service peuvent opter pour la retraite anticipée au lieu de se recycler vers la fin de leur carrière. Cela est particulièrement important dans le cas des travailleurs de la production, dont les conditions de travail sont désagréables et les tâches ardues. La possibilité de la retraite anticipée des travailleurs âgés donne un plus vaste éventail de possibilités aux travailleurs plus jeunes, qui ont normalement plus de personnes à leur charge et qui pourraient, autrement, être mis en disponibilité. Le Régime d'assurance-chômage devrait prévoir des dispositions pour les travailleurs qui prennent leur retraite avant l'âge prévu. Cela faciliterait la négociation de conditions de retraite anticipée et encouragerait les travailleurs à en profiter. Puisque tous les Canadiens tirent parti du changement technologique, il n'est qu'équitable de s'attendre à ce que la société canadienne allège le fardeau que doivent porter ceux qui subissent le plus les effets négatifs de ce changement." (Syndicat canadien des travailleurs du papier, audiences d'Ottawa)

Les audiences publiques ont fait ressortir le paradoxe suivant. D'une part, le Régime d'assurance-chômage actuel aide de façon trop substantielle certains travailleurs, notamment les travailleurs saisonniers et ceux qui occupent un emploi de courte durée, et d'autre part, il ne répond pas aux besoins des travailleurs touchés par les changements structurels majeurs de l'économie. L'annualisation permettra de destiner l'assurance-chômage à ceux qui travaillent toute l'année. Toutefois, on reconnaît qu'une année de prestations pourrait bien être insuffisante, compte tenu de la nécessité pour les travailleurs de s'adapter fréquemment à l'évolution de la situation économique.

Le problème le plus souvent soulevé lors des audiences a été celui des travailleurs âgés. Il a été surtout question de ceux qui n'ont pas encore atteint l'âge de la retraite, mais qui sont incapables de se trouver du travail parce que beaucoup d'employeurs ne les considèrent plus comme employables. On a proposé d'utiliser l'assurance-chômage comme un pont entre le travail et la retraite. Les arguments invoqués à cet effet étaient très convaincants. Toutefois, les initiatives déjà en voie de réalisation dans les régimes de pension tant publics que privés vont manifestement atténuer le problème des travailleurs âgés. Depuis 1982, le Régime des rentes du Québec prévoit le versement de pensions réduites, établies selon des calculs actuariels, aux travailleurs à la retraite dès l'âge de 60 ans. Le Régime de pensions du Canada comportera bientôt le même avantage. Les régimes de pension privés offrent de plus en plus ce choix aux employés qui souhaitent prendre une préretraite. Ces nouvelles mesures, auxquelles s'ajoute notre conviction que l'assurance-chômage n'est pas un régime de retraite, ont fait perdre beaucoup d'attrait à la proposition.

Il n'empêche que les difficultés auxquelles font face les travailleurs âgés, et qu'accentue l'augmentation du chômage structurel, est un problème grave qui risque bien de durer. Les travailleurs âgés ont tendance à chômer plus longtemps que la moyenne. En 1985, les travailleurs de 45 ans et plus ont été en chômage pendant 31,8 semaines, soit 7,8 semaines de plus que la moyenne de l'ensemble des chômeurs. Chez les femmes, les travailleuses âgées de plus de 45 ans ont connu des périodes de chômage de 23,4 semaines, soit 2,1 semaines de plus que la moyenne de l'ensemble des chômeuses[2].

"Ceux qui n'ont pas d'emploi et qui ont cessé d'être une denrée commercialisable sur le marché du travail, la société canadienne a l'obligation morale de les aider à se recycler." (Regina Chamber of Commerce, audiences de Regina)

Nous préconisons la création d'un compte individuel, le Compte cumulatif d'emploi, afin d'aider les travailleurs âgés. Ceux-ci seraient invités à se constituer une réserve de prestations qu'ils pourraient utiliser dans certaines circonstances pour faire face à un changement important de situation.

La constitution du compte

Le Compte cumulatif d'emploi permettra aux cotisants de longue date d'accumuler des droits dans un compte à la manière d'une police d'assurance-vie qui prend de la valeur avec le temps, ou d'une police d'assurance-automobile assortie de primes au conducteur qui conduit prudemment. Grâce au Compte cumulatif d'emploi, les travailleurs qui ont occupé un emploi pendant plus d'un an pourront recevoir des prestations plus élevées ou bien des prestations ordinaires sur une période plus longue. Plus précisément, le Compte cumulatif d'emploi comportera deux prestations hebdomadaires pour chaque année de travail complète. Les droits s'accumuleront lentement, et ne seront utilisables qu'après environ 30 années de travail. Une année complète de travail représentera environ 2 080 heures. Les travailleurs qui en auront effectué moins en un an se verront octroyer des droits en conséquence. Le nombre maximal de semaines qu'il sera ainsi possible d'amasser correspondra à une année supplémentaire de prestations.

"Toute personne ayant travaillé au moins dix ans dans une entreprise qui ferme à cause de la récession ou de considérations économiques devrait pouvoir toucher des prestations d'assurance-chômage pendant plus d'un an, selon sa situation." (Campbell River, Courtenay and District Labour Council, audiences de Victoria)

"Au lieu d'essayer de chasser les chômeurs des régions où le taux de chômage est élevé en réduisant les prestations, il faudrait voir à ce que le régime encourage les personnes aptes au travail à postuler des postes vacants dans d'autres parties du pays." (Syndicat canadien des travailleurs du papier, audiences d'Ottawa)

L'utilisation du compte

Il ne sera possible de tirer des prestations sur le Compte cumulatif qu'à certaines conditions. Le seuil d'utilisation a été fixé à 30 années de travail afin que ce soient les travailleurs qui comptent beaucoup d'années de service qui en bénéficient. Les années de service seront calculées à compter de la première année complète de travail de chaque travailleur. De plus, en fixant le seuil à 30 ans lorsqu'il n'en faut que 26 pour accumuler le maximum de prestations, on crée une disposition de «retrait» qui permet aux travailleurs d'être absents de la population active pendant quatre ans sans réduire le nombre maximal de prestations.

"Adoptez des mesures qui inciteront les chômeurs à emménager dans des régions où leurs possibilités d'emploi seront plus grandes." (Kamloops Unemployment Guidance Centre, audiences de Vancouver)

Voici quelques-unes des fins auxquelles les prestations du Compte cumulatif d'emploi pourront servir :

— Aider les travailleurs qui sont victimes d'une série de congédiements après avoir occupé un emploi stable pendant plusieurs années chez le même employeur. Dans ce cas-là, l'annualisation de la rémunération gagnée pendant un certain nombre d'années réduirait le montant des prestations. Les travailleurs pourraient donc choisir d'utiliser leur Compte cumulatif d'emploi pour compléter le montant de leurs prestations afin qu'elles correspondent à 66,66 % de leur rémunération hebdomadaire moyenne au cours des cinq années précédentes.

"Il se peut que le travailleur soit obligé de s'installer dans une autre région, et en pareil cas, une aide à son emménagement devrait lui être donnée par l'assurance-chômage. Toutefois, cela peut ne pas être pratique ou possible dans certaines circonstances, et nous recommandons que des programmes de formation de courte durée soient prévus dans ce cas." (Construction Association of Prince Edward Island, audiences de Charlottetown)

— Augmenter, dans les 13 semaines qui suivent un congédiement, le montant ou la durée des prestations afin de permettre aux travailleurs de suivre des cours de formation, de rattrapage ou de recyclage, ou les aider à s'installer dans un endroit approuvé pour chercher un emploi ou pour se perfectionner. En pareil cas, l'appoint tiré sur le Compte cumulatif d'emploi pourra hausser les prestations jusqu'à 80 % de la rémunération assurable. Le taux élevé des prestations contribuera à inciter les travailleurs âgés à se recycler ou à s'installer ailleurs plutôt qu'à continuer de recevoir des prestations d'assurance-chômage, en compensant les dépenses supplémentaires qu'ils auront à engager. En outre, il tient compte

"Le plus important potentiel d'utilisation positive de l'assurance-chômage tient à l'affectation des ressources à la formation et au recyclage de travailleurs de toutes catégories dont les compétences deviennent désuètes." (Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, audiences de Regina)

du fait que les travailleurs qui ont beaucoup d'années de service gagnent généralement plus que les autres, et que la limite de la rémunération maximale assurable signifie pour eux un taux réel de remplacement assez bas.

«Les gens âgés qui sont victimes de fermetures d'entreprises, de mises à pied massives, ça passe aussi par la formation professionnelle. On pourrait énumérer l'ensemble des clientèles auxquelles cela s'adresse, mais ce sont les clientèles les plus démunies, les plus défavorisées. . . Il y a là un problème de révision des programmes [. . .] qui ne sont plus, selon la critique, assez largement répandus, [qui] ne répondent plus suffisamment aux besoins.» (Centrale de l'enseignement du Québec, audiences de Montréal)

L'entrée en vigueur progressive du Compte cumulatif d'emploi

En principe, le Compte cumulatif d'emploi ne sera utilisable qu'après plusieurs années. Il faut de toute évidence en accélérer l'entrée en vigueur afin que des prestations soient disponibles immédiatement. Le Régime des rentes du Québec et le Régime de pensions du Canada tiennent des registres individuels de la rémunération annuelle des cotisants mais non des heures de travail. En outre, le maximum de la rémunération annuelle ouvrant droit à pension, qui est actuellement de 25 800 $, est très près du maximum de la rémunération assurable annuelle de l'assurance-chômage, soit 25 740 $. Tout en se constituant petit à petit, le Compte cumulatif d'emploi sera quand même converti en argent au moment du paiement des prestations. On pourra donc fonder le calcul des prestations du Compte cumulatif d'emploi sur les registres du Régime des rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada qui remontent à 1966. Ceux-ci n'indiquent pas clairement, il est vrai, que le prestataire a effectué une année complète de travail, mais dans la mesure où le chômage est un des facteurs qui font baisser sous le maximum la rémunération ouvrant droit à la pension, ils en donnent indirectement la preuve.

À l'heure actuelle, l'information ne porte que sur les 20 dernières années, et il faudra encore 10 ans avant que le Compte cumulatif puisse être utilisé si l'on maintient le seuil de 30 ans dès son entrée en vigueur. Afin que les prestations soient utilisables immédiatement, on propose de les calculer à l'aide de l'information disponible au moment de son entrée en vigueur.

Ainsi, si le programme était instauré en 1987, l'on disposerait de renseignements sur les 21 années précédentes, soit une période suffisante pour donner droit au maximum des prestations. En 1988, les renseignements servant à calculer les prestations porteraient sur 22 ans, et il en serait ainsi pour chaque année subséquente jusqu'à ce que soit atteint le seuil de 30 ans.

«Selon les critères d'admissibilité proposés, la Commission Macdonald a signalé que le fait de répartir les 4 milliards de dollars affectés annuellement au PTAR entre les 253 000 travailleurs qui, en 1984, étaient en chômage depuis au moins un an donnerait lieu à des prestations de 15 800 $ par travailleur et que le fait de restreindre le programme à 150 000 travailleurs porterait à 26 700 $ les prestations par personne. De plus, la Commission a proposé que les prestations octroyées aux participants au PTAR soient proportionnelles à la durée d'appartenance de ceux-ci à la population active, jusqu'à un maximum de 15 ou 20 ans.» (J. R. Kesselman, «The Royal Commission's Proposals for Income Security Reform», *Analyse de politiques*, 12 février 1986, numéro spécial, p. 104)

Les solutions de rechange au Compte cumulatif d'emploi

Avant d'aboutir à cette proposition, plusieurs solutions de rechange ont été étudiées.

Le Compte cumulatif d'emploi n'est pas sans ressembler au Programme temporaire d'assistance au recyclage (PTAR) suggéré par la Commission Macdonald[3], et qui servirait notamment à soutenir les activités suivantes :

— la formation en cours d'emploi;
— les subventions salariales transférables;
— la retraite anticipée pour les travailleurs âgés;
— les subventions à la mobilité;
— des projets spéciaux, par exemple l'aide au financement de l'achat coopératif d'une usine par son personnel.

Pour ce qui est de la clientèle du Programme temporaire d'assistance au recyclage, la Commission Macdonald songeait manifestement aux travailleurs âgés ayant occupé un emploi pendant au moins cinq ans. En ce sens, le PTAR, à l'instar du Compte cumulatif d'emploi, peut être vu comme un prolongement de l'assurance-chômage pour ceux qui ont travaillé longtemps. Au lieu, d'être financé par des cotisations, il le serait par les recettes générales de l'État. Il y est dit que «le droit des travailleurs au PTAR doit dépendre de leur volonté de s'adapter[4]». C'est là le seul critère d'admissibilité.

Le principal défaut du PTAR, tel qu'il est proposé, est qu'il s'adresse à des personnes qui sont en chômage depuis plus d'un an, donc qui ne pourraient pas généralement en bénéficier plus tôt. D'autres aspects de la proposition nous inquiètent également. Le meilleur emploi que l'on puisse faire des économies réalisées par l'élimination progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et par diverses autres réformes est de les consacrer à un plan unifié de mise en valeur des ressources humaines qui engloberait des programmes de développement de l'emploi, d'alphabétisation et de supplément du revenu. Faire bénéficier de ces économies un petit nombre de prestataires n'ayant plus droit à l'assurance-chômage, comme le prône la proposition relative au Programme temporaire d'assistance au recyclage, ne tiendrait pas compte du fait que le problème du chômage au Canada dépasse de beaucoup la situation des chômeurs qui ont épuisé tous leurs droits à des prestations. Le Compte cumulatif d'emploi, quant à lui, n'est qu'une initiative parmi d'autres, destinée à favoriser l'adaptation de la population active du Canada.

Nous avons envisagé deux autres solutions pour répondre aux besoins des travailleurs âgés. Dans la première, l'âge serait le seul critère déterminant l'octroi de prestations. Les travailleurs âgés de plus de 45 ans toucheraient des prestations de prolongation; pour chaque année de travail accomplie après cet âge, ils auraient droit à cinq autres semaines de prestations d'assurance-chômage, jusqu'à un maximum de 50 semaines de prestations. Par rapport au Compte cumulatif d'emploi, cette méthode serait plus aisée à administrer car l'octroi des prestations serait établi uniquement en fonction de l'âge, mais elle serait contraire à la Charte canadienne des droits et libertés qui interdit la sélection fondée sur l'âge. En outre, l'âge n'est pas forcément un bon indice du nombre d'années d'activité. Cette solution raviverait aussi les craintes qu'à défaut d'exiger une durée d'emploi minimale, les travailleurs soient tentés de retarder le moment de leur retraite ou d'entrer sur le marché du travail uniquement pour retirer des prestations. Pour éviter ces inconvénients, on pourrait exiger qu'un travailleur compte au moins dix ans de participation à la vie active. Il faudrait aussi prévoir des restrictions semblables à celles qui sont envisagées à l'égard du Compte cumulatif d'emploi.

Le dernier moyen consisterait à accroître l'importance des prestations actuelles de prolongation fondée sur la durée d'emploi. En l'absence de prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, une personne ayant travaillé pendant un an serait admissible à 38 semaines de prestations au total (soit 25 semaines de prestations

«Les compagnies de fiducie et d'assurance offriraient aux employeurs, aux syndicats et aux contribuables des régimes enregistrés d'études et de recyclage afin de recevoir des cotisations volontaires qui seraient accumulées jusqu'au jour de la perte d'emploi aux fins du perfectionnement ou d'un changement d'industrie exigeant l'acquisition de nouvelles compétences.» (Benetech Canada Inc., mémoire)

ordinaires et 13 prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi). S'il s'agissait de prolonger d'un an au maximum la durée des prestations, il faudrait tenir compte de deux autres années d'emploi, en supposant que le rapport entre les semaines de travail et la durée des prestations soit de deux à un. Là encore, ces prestations ne devraient pas être considérées comme un droit acquis : elles seraient versées uniquement si le prestataire acceptait de s'orienter différemment, d'entreprendre des études, par exemple, d'aller en formation ou de déménager. Ce qui nous inquiète dans cette formule, c'est qu'une période d'emploi de trois ans pourrait être trop courte pour justifier l'octroi de prestations de prolongation. Elle est certes de beaucoup inférieure au seuil proposé dans le cas du Compte cumulatif d'emploi. Pour cette raison, elle ne nous semble pas axée suffisamment sur la catégorie de travailleurs qui nous préoccupe avant tout : ceux qui ont occupé un emploi pendant de nombreuses années.

Les conséquences de la réforme

Les effets de la réforme ne se feront pleinement sentir qu'après avoir franchi toutes les étapes de la mise en œuvre que nous décrivons plus loin. Ils proviendraient d'une part de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, et de la refonte, d'autre part, de la partie du Régime d'assurance-chômage financée par les cotisations, refonte qui consisterait dorénavant à remplacer les prestations actuelles pouvant atteindre 60 % de la rémunération assurable moyennant une période d'emploi de 10 à 20 semaines, par des prestations maximales de 50 semaines correspondant à 66,66 % de la rémunération hebdomadaire moyenne touchée au cours des 52 semaines antérieures.

Les effets de ces changements peuvent être vus sous divers angles :

— la réaffectation des ressources fédérales suivant toutes les propositions qui ont été faites;
— l'incidence qu'aurait sur la situation de certaines personnes (travailleurs types) le fait de s'écarter du régime actuel;
— les conséquences générales qu'aurait la modification de la composante du Compte d'assurance-chômage alimentée par les cotisations; et
— l'incidence de la réforme sur les dépenses des administrations provinciales au titre de l'aide sociale, de la création d'emplois, de l'éducation, etc.

La réaffectation des fonds

Comme l'indique le tableau 7.1, les dépenses relatives à l'assurance-chômage ont atteint près de 12 milliards de dollars en 1985. L'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et l'instauration du Compte cumulatif d'emploi libéreront un peu plus de 2,5 milliards de dollars qui serviront donc à financer l'éventail des initiatives que regroupe le programme proposé de mise en valeur des ressources humaines. Il faudra ajouter à cela environ 570 millions de dollars provenant des programmes de création d'emploi à court terme. Au total, donc, les fonds disponibles s'élèveront à 3,1 milliards de dollars.

Tableau 7.1
Recettes et dépenses selon le régime actuel et après la mise en œuvre intégrale du régime proposé
(en millions de dollars de 1985)

	Régime actuel				Après la mise en œuvre intégrale des changements
	Compte d'assurance-chômage		Recettes générales		Compte d'assurance-chômage
Dépenses du régime					
Prestations ordinaires	6 170		–		–
P.p.t.c.r.[a]	–		2 800		–
Rémunération annualisée	–		–		6 090
Prestations de maladie	221		–		221
Prestations de maternité	437		–		437
Travail partagé	13		12		25[b]
Prestations de retraite	22		–		–
Dispositions relatives à la pension	–		–		100[c]
Prestations de pêcheur	–		180		–
Création d'emplois	71		62		–
Formation	126		109		
Compte cumulatif d'emploi	–		–		700[d]
Protection accrue des travailleurs à temps partiel	–		–		100[e]
Indemnités de cessation d'emploi et de congé payé, et paiements forfaitaires	–		–		0
Dépenses extérieures au régime					
Frais d'administration	1 000		–		1 000[f]
Intérêts	500		–		500
Total	8 560	+	3 163	= 11 723	9 173

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
b Le travail partagé serait entièrement financé à l'aide des cotisations.
c Économies réalisées grâce aux modifications entrées en vigueur en janvier 1986. Ce montant surestime donc le coût des changements proposés.
d Le coût de cette proposition est nécessairement imprécis. Ce montant de 700 millions se fonde sur l'hypothèse que 70% des chômeurs de plus de 55 ans recevraient des prestations supplémentaires de 15 000 $ pendant toute l'année.
e Cette estimation suppose que les travailleurs à temps partiel (entre 8 et 14 heures de travail) connaissent le même taux de chômage et ont la même rémunération assurable que les autres travailleurs, si bien que le coût de cette initiative représente 1,2% du coût du programme.
f Ce chiffre exclut les réductions qui découleraient des changements proposés.
Source : *Bulletin statistique annuel*, Emploi et Immigration Canada, juin 1986, et estimation effectuée par le personnel de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

Les conséquences sur le plan de la répartition

L'annualisation du Régime d'assurance-chômage entraînera une répartition des ressources qui touchera chacun des travailleurs mais qui aura aussi des conséquences globales. Pour estimer correctement ses effets, on se rappellera qu'elle n'est qu'un élément de la réforme proposée, et que d'autres changements viendront les atténuer.

Les conséquences pour l'individu

Vu que le régime actuel offre des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, le montant total des prestations dépend du taux de chômage local. C'est un aspect dont il faut tenir compte lorsqu'on compare les effets de la réforme sur chaque travailleur. L'analyse des prestations versées dans les villes de Toronto, de Winnipeg et de St. John's nous donne une vue d'ensemble de l'incidence qu'elle pourrait avoir. Il s'agit de régions où le taux de chômage est respectivement faible, moyen et élevé. Étant donné que cette incidence varie aussi en fonction du nombre de semaines d'emploi, nous avons choisi différentes périodes de travail pour chaque ville. On trouvera dans l'annexe G des tableaux plus détaillés qui permettent de comparer les effets sur les travailleurs, selon le nombre de semaines d'emploi et la durée du chômage.

Dans le premier exemple, il s'agit d'un travailleur ne comptant que quelques semaines d'emploi (dix) et dont la rémunération assurable moyenne est de 400 $ par semaine[5]. À Toronto, où le taux de chômage s'établissait à 5,8 % en mai 1986, ce travailleur n'aurait pas droit à des prestations aux termes du régime actuel parce qu'il doit justifier au moins 14 semaines d'emploi, d'après la norme d'admissibilité minimale. Selon le régime annualisé, l'intéressé pourrait toucher 50 semaines de prestations de 51 $. Si la période de chômage devait durer 52 semaines, il recevrait au total 2 550 $.

Si ce même travailleur demeurait à Winnipeg, où le taux de chômage se chiffrait à 8,6 % en mai 1986, la situation serait sensiblement la même. La norme d'admissibilité minimale y étant de onze semaines d'emploi, il n'aurait toujours pas droit aux prestations suivant le régime actuel. En vertu du régime annualisé, le travailleur pourrait toucher les mêmes prestations que son confrère de Toronto, soit la somme maximale de 2 550 $ répartie sur 52 semaines.

Dans le cas de St. John's, où le taux de chômage s'élevait à 14,5 % en mai 1986, la situation serait fort différente. Aux termes du régime actuel, un travailleur justifiant de peu de semaines d'emploi (dix, en l'occurrence) et ayant une rémunération assurable de 400 $ par semaine peut toucher jusqu'à 42 prestations hebdomadaires de 240 $, ce qui donne un maximum possible de 10 080 $ de prestations d'assurance-chômage. Selon le régime annualisé, les prestations hebdomadaires se chiffreraient à 51 $, comme à Winnipeg et à Toronto, et le maximum des prestations touchées serait de 2 550 $.

Dans le cas d'un Torontois qui travaille une partie de l'année (30 semaines) et gagne 400 $ par semaine, le régime actuel verse des prestations hebdomadaires de 240 $ pendant au plus 35 semaines, ce qui porte à 8 400 $ le maximum des prestations touchées. Toujours selon le

«Le partage de notre province en plusieurs régions économiques pose un autre problème. Sur un même chantier de construction de la Nouvelle-Écosse, on peut trouver des travailleurs qui rentrent chez eux le soir dans quatre ou cinq comtés différents. Il se peut également que ces travailleurs aient accumulé le même nombre de semaines de travail que l'année précédente ou le même nombre de timbres d'assurance-chômage. Malheureusement, ceux qui habitent le comté d'Halifax peuvent avoir besoin d'au moins 16 semaines d'emploi alors que ceux qui habitent à l'extérieur de ce comté peuvent n'en avoir besoin que de 10.» (Mainland Nova Scotia Building and Construction Trades Council, audiences d'Halifax)

«Nous avons mis l'accent sur les modifications qui pourraient faire augmenter la durée d'emploi. Il faut remédier aux situations inacceptables, comme celles des travailleurs qui emménagent dans des régions où le taux de chômage est élevé pour pouvoir toucher des prestations égales à 240 % ou à 300 % de leurs revenus antérieurs.» (Fédération canadienne de l'entreprise indépendante, audiences d'Ottawa)

«Une des très rares mesures concrètes que les habitants des régions économiquement défavorisées du Canada peuvent citer comme moyen de compenser les disparités régionales est la norme variable d'admissibilité du Régime d'assurance-chômage.» (Coalition for Equality, audiences de St. John's)

régime en place, le même travailleur à Winnipeg peut aussi toucher des prestations hebdomadaires de 240 $, mais celles-ci lui sont versées au plus pendant 45 semaines du fait que le taux de chômage est plus élevé dans cette région, ce qui constitue un maximum de 10 800 $. Enfin, le régime actuel, dans le cas de St. John's, accorde au même travailleur jusqu'à 50 semaines de prestations de 240 $, pouvant s'élever au total à 12 000 $. Le régime annualisé offrira les mêmes avantages à tous les travailleurs, qu'ils se trouvent à Winnipeg, à Toronto ou à St. John's, soit des prestations hebdomadaires de 154 $ pendant 50 semaines, et un maximum de 7 700 $.

À Toronto, une personne qui travaille toute l'année, et dont la rémunération assurable hebdomadaire est de 400 $, se voit accorder par le régime actuel un maximum de 11 040 $ de prestations, soit 240 $ par semaine pendant 46 semaines. Selon la formule d'annualisation, elle recevrait des prestations totalisant 13 300 $, c'est-à-dire 50 semaines de prestations de 267 $. Les avantages accordés seraient sensiblement les mêmes à Winnipeg et à St. John's. Le travailleur touchant un maximum de 12 000 $ de prestations en vertu du régime actuel recevrait 13 300 $ selon la formule d'annualisation.

L'effet de la réforme sur le travailleur est fonction d'un ensemble de facteurs, et en particulier du nombre de semaines d'emploi, de la durée du chômage et du taux de chômage local. Bien que de façon générale, le régime annualisé favorise ceux qui travaillent plus longtemps, l'adoption d'une norme d'admissibilité uniforme présente des avantages pour les travailleurs qui n'occupent un emploi que peu de temps, comme l'illustrent les exemples de Toronto et de Winnipeg.

«Les prestations régionales sont la cause de la majeure partie des problèmes d'incitation au travail que pose l'actuel Régime d'assurance-chômage. Pour atténuer ces problèmes, il faut rétablir un rapport étroit entre la durée de l'emploi et la durée de l'admissibilité aux prestations.» (Conseil canadien des pêches, mémoire)

Les conséquences globales

Nous nous sommes penchés, dans le chapitre 4, sur les effets de la suppression progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Dans le présent chapitre, nous examinons l'incidence qu'aurait l'abandon du régime actuel, sans les prestations régionales, en faveur d'un régime annualisé. Nous nous intéressons principalement à l'effet net, plutôt qu'à la question de savoir si certaines catégories de travailleurs toucheraient plus de prestations que d'autres. Sur le plan individuel, l'incidence de la réforme dépend de facteurs comme le nombre de semaines de travail, la rémunération assurable moyenne et la durée du chômage. L'effet de l'annualisation, tel qu'il est calculé, suppose que la situation des travailleurs restera la même. Par ailleurs, à supposer que tous les prestataires reçoivent 50 semaines de prestations, les dépenses totales n'augmenteront que d'environ 3 % au lieu de diminuer de 1%. (Pour de plus amples détails, voir l'annexe G.)

«Nous tenons particulièrement [au] maintien de la référence au taux de chômage régional pour déterminer la norme d'admissibilité et la durée de la période de prestation.» (Action-Chômage Kamouraska inc., audiences du Québec)

En ce qui concerne le nombre de semaines d'emploi assurable, le passage à l'annualisation entraînera une répartition des prestations en faveur des bénéficiaires ayant une durée d'emploi plus longue aux dépens des travailleurs justifiant de peu de semaines d'emploi (voir le tableau 7.2). En vertu des changements proposés, le régime sera aussi plus généreux à l'endroit de ceux qui chôment pendant longtemps (voir le tableau 7.3). Si l'on s'arrête à la rémunération, les travailleurs à faible revenu, aux emplois marqués par l'instabilité, sont particulièrement

«Nous avons discuté de la période de 10 semaines de travail et du fait que certaines personnes ne peuvent faire mieux et se satisfont de cela. De plus, il est vrai que les gouvernements créent cette mentalité parce qu'ils mettent au point des programmes de création d'emplois en fonction des exigences du Régime de l'assurance-chômage.» (Gouvernement de l'Île-du-Prince-Édouard, audiences de Charlottetown)

Tableau 7.2
Répercussions de l'annualisation selon les semaines d'emploi assurables

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestataires	Régime actuel		Annualisation	
		En incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	En excluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Prestations (en millions de dollars)	Différence par rapport au régime actuel lorsqu'on exclut les p.p.t.c.r.[a]
Moins de 20	419 000	2 000	690	580	– 16 %
20 à 29	573 000	2 500	1 570	1 250	– 20 %
30 à 39	333 000	1 210	960	870	– 9 %
40 à 49	324 000	1 180	990	1 120	+13 %
50 et plus	434 000	2 070	1 940	2 260	+16 %
Total	2 084 000	8 970	6 170	6 090	– 1 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.3
Répercussions de l'annualisation selon la durée du chômage

Durée du chômage (en semaines)	Nombre de prestataires	Régime actuel		Annualisation	
		En incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	En excluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Prestations (en millions de dollars)	Différence par rapport au régime actuel lorsqu'on exclut les p.p.t.c.r.[a]
1 à 10	367 000	260	260	200	– 23 %
11 à 20	359 000	830	820	590	– 28 %
21 à 30	362 000	1 440	1 230	920	– 25 %
31 à 40	350 000	2 030	1 260	1 160	– 8 %
41 et plus	524 000	4 410	2 600	3 210	+23 %
Total	2 084 000[b]	8 970	6 170	6 090	– 1 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
b Inclut les demandes de ceux qui ne se sont pas prévalus des prestations.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.4
Répercussions de l'annualisation selon la rémunération

Rémunération hebdomadaire (en dollars de 1985)	Nombre de prestataires	Régime actuel		Annualisation	
		En incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars	En excluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Prestations (en millions de dollars)	Différence par rapport au régime actuel lorsqu'on exclut les p.p.t.c.r.[a]
Moins de 200 $	454 000	1 080	710	670	−6 %
200 $ à 400 $	1 052 000	4 660	3 120	3 040	−3 %
400 $ et plus	578 000	3 230	2 340	2 370	+1 %
Total	2 084 000	8 970	6 170	6 090	−1 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

concernés par la réforme. Puisqu'ils ont tendance à travailler de façon irrégulière durant l'année, ils seront plus durement touchés par le passage à l'annualisation (voir le tableau 7.4).

La répartition par province des prestations fait ressortir les trois caractéristiques du marché du travail propres à chaque province. Plus l'emploi et le chômage sont de courte durée, plus les risques, pour la province, de souffrir de l'annualisation et par conséquent de l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, sont grands (voir le tableau 7.5).

De façon générale, le remplacement du régime actuel sans les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional par un régime annualisé signifiera des prestations accrues pour les travailleurs ayant connu de longues périodes d'activité et qui sont en chômage pendant une année ou plus, et une réduction des prestations pour les travailleurs saisonniers et ceux dont les périodes d'activité sont courtes. Nous exposons les répercussions de ces changements dans l'analyse par province. Dans toutes les provinces, l'annualisation se traduira par une réduction des prestations. Toutefois, les fonds économisés, y compris les économies qu'entraînerait la suppression progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, seront absorbés par le programme de supplément du revenu et d'autres programmes de mise en valeur des ressources humaines.

«L'assurance elle-même est une notion très restreinte. Un nombre limité de personnes y sont admissibles et un nombre limité en tireront des prestations suffisantes. Que fait-on des autres? Que faut-il faire pour compléter les prestations si elles sont insuffisantes?» (Fédération du travail du Manitoba, audiences de Winnipeg)

Les répercussions sur les cotisations

Comme le montre le tableau 7.6, les dépenses totales imputables au Compte d'assurance-chômage seront les mêmes, qu'il s'agisse du régime actuel ou d'un régime annualisé. Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et les prestations de pêcheur n'ont pas réellement d'incidence sur le Compte d'assurance-chômage puisque les sorties de fonds s'y rapportant sont payées par des contributions

«Nous croyons qu'il ne serait pas approprié de hausser les taux de cotisation des employeurs et des salariés pour le moment.» (Halifax Board of Trade, audiences de Halifax)

spéciales du gouvernement. Les «prestations spéciales» comme les prestations de maternité, de maladie et de travail partagé restent essentiellement les mêmes. Les trois semaines de prestations de retraite sont éliminées et les cotisations serviront à payer les prestations de travail partagé. Les prestations versées dans le cadre de projets de création d'emplois et de programmes de formation disparaissent, mais sont remplacées par le Compte cumulatif d'emploi. Le tableau 7.6 ne tient pas compte des économies réalisées grâce à la rationalisation du régime et à l'augmentation de la productivité. La mise en œuvre pleine et entière des recommandations aura donc peu d'effet sur le niveau des cotisations.

Tableau 7.5
Répercussions de l'annualisation par province

	Nombre de prestataires	Régime actuel		Annualisation	
		En incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	En excluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Prestations (en millions de dollars)	Différence par rapport au régime actuel lorsqu'on exclut les p.p.t.c.r.[a]
Terre-Neuve	91 000	460	240	220	−8 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	90	50	40	−20 %
Nouvelle-Écosse	83 000	380	250	240	−4 %
Nouveau-Brunswick	91 000	470	250	240	−4 %
Québec	628 000	2 810	1 940	1 890	−3 %
Ontario	615 000	2 160	1 650	1 620	−2 %
Manitoba	68 000	270	210	200	−5 %
Saskatchewan	55 000	220	180	160	−11 %
Alberta	177 000	740	530	570	+8 %
Colombie-Britannique	252 000	1 260	850	890	+5 %
Total	2 084 000	8 970	6 170	6 090	−1 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.6
Répercussions de l'annualisation sur les dépenses financées à même les cotisations
(en millions de dollars de 1985)

	Régime actuel	Régime proposé
Dépenses du régime [a]		
Prestations ordinaires	6 170	6 090
Prestations de maladie	221	221
Prestations de maternité	437	437
Prestations de retraite	22	–
Dispositions relatives à la pension	–	100
Travail partagé	13	25
Création d'emplois	71	–
Formation	126	–
Compte cumulatif d'emploi	–	700
Protection accrue des travailleurs à temps partiel	–	100
Dépenses extérieures au régime		
Frais d'administration	1 000	1 000[b]
Intérêts	500	500
Compte d'assurance-chômage	8 560	9 173

a Elles ne comprennent pas les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ni les prestations de pêcheur.
b Ce chiffre ne tient pas compte de la réduction prévue des frais d'administration.

Les répercussions sur les dépenses des gouvernements provinciaux

Il est difficile d'évaluer quel sera l'effet de la modification du Régime d'assurance-chômage sur les dépenses des gouvernements provinciaux au chapitre de l'aide sociale, du fait que les prestations d'assurance-chômage sont versées individuellement et sont calculées en fonction de la rémunération antérieure, alors que les prestations d'aide sociale sont calculées en fonction des besoins du bénéficiaire, c'est-à-dire non seulement du revenu familial, mais aussi de l'ensemble des biens. Les renseignements que l'on possède sur les prestataires de l'assurance-chômage ne permettent pas de déterminer avec précision le nombre de ceux qui auraient droit à l'aide sociale.

En l'absence de renseignements plus précis, nous avons suivi le raisonnement suivant. Il est prévu que le nombre de prestataires recevant moins de 100 $ par semaine pourrait tripler. Actuellement, environ 3 % des prestataires deviennent des assistés sociaux (30 % des prestataires restent bénéficiaires de l'assurance-chômage jusqu'à l'expiration de leurs droits, et 10 % de ceux dont les prestations tirent à leur fin font appel à l'aide sociale). Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale

«Permettez aux gens de verser des cotisations d'assurance-chômage plus importantes s'ils désirent toucher des prestations pendant une période plus longue ou compenser le délai de carence au besoin.» (Northern Alberta and Northwest Territories Building and Construction Trades Council, audiences d'Edmonton)

«Qu'est-ce que l'assurance-chômage signifie pour les enfants? Les prestations ne sont pas suffisantes pour le chômeur qui a des personnes à charge. Elles ne permettent pas d'assurer quotidiennement à sa famille trois bons repas. Mes enfants ont du lait frais tous les trois jours, par exemple.» (Jobs or Income Now Coalition, audiences de Vancouver)

pourrait augmenter d'environ 150 000, soit 9 %. Il convient de noter que ces personnes sont aptes à travailler et devraient, en principe, être bénéficiaires de l'aide sociale pendant moins d'un an. En l'absence du programme de supplément du revenu proposé, cette augmentation du nombre des assistés sociaux se traduirait probablement, à l'échelle nationale, par une augmentation d'environ 486 millions de dollars des dépenses d'aide sociale. La moitié de ces dépenses étant assumée par le gouvernement fédéral en vertu du Régime d'assistance publique du Canada, les provinces seraient forcées de débourser environ 243 millions de dollars. Les dépenses provinciales d'aide sociale se chiffrent actuellement à 5,4 milliards de dollars. À elle seule, la réduction des dépenses d'assurance-chômage entraînerait probablement une augmentation des dépenses d'aide sociale des provinces, mais cette augmentation pourrait être entièrement compensée par des initiatives telles que le supplément du revenu et par d'autres programmes de mise en valeur des ressources humaines qui feraient partie des accords négociés avec chaque province.

Il convient également de noter que si l'on adoptait progressivement le nouveau régime selon la méthode proposée dans la section suivante de ce rapport, cette augmentation du coût de l'aide sociale ne se ferait sentir entièrement qu'à la fin de la période de transition. Celle-ci permettrait en outre d'ajuster les dispositions du nouveau régime au cas où les dépenses provinciales d'aide sociale augmenteraient de façon imprévue.

« La durée de la période de prestation devrait tenir compte des conditions économiques régionales et du taux de chômage de la région, c'est-à-dire qu'à partir du nombre maximal de semaines de prestation payable au cours d'une pleine période de prestation la loi pourrait prévoir certaines particularités pour les régions qui sont économiquement faibles ou économiquement touchées, selon les conjonctures économiques. » (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, audiences de Montréal)

La période de transition

Un régime annualisé serait bien différent du régime actuel. Étant donné le temps imparti à la Commission, il n'a pas été possible de dresser un tableau détaillé des modalités du Programme de supplément du revenu et de celles des autres programmes proposés, ni d'analyser l'incidence de toutes les suggestions les unes par rapport aux autres. Il est absolument essentiel d'avoir le temps de vérifier, de procéder à une analyse plus détaillée de leurs répercussions, d'ajuster et d'adapter. C'est pour cette raison, entre autres, que la période de transition est cruciale.

L'un des buts de l'adoption progressive d'un régime annualisé est d'éviter de bouleverser la situation de certains prestataires à mesure que l'on franchit les étapes de sa mise en œuvre. Elle permet aussi d'éviter des mesures intermédiaires complexes ou difficiles à appliquer.

Adopter progressivement l'annualisation, c'est également mettre en œuvre une procédure qui pourrait épouser le rythme des changements à apporter aux autres éléments du plan de mise en valeur des ressources humaines.

Enfin, la mise en œuvre progressive du régime donne le temps de tester la réforme proposée, de se consulter sur les transformations à venir et d'évaluer leurs répercussions sur la vie des travailleurs et l'économie des régions avant que des mesures irrévocables ne soient prises. C'est dire qu'elle exigera courage et prudence. La période de transition comprend diverses étapes permettant d'adapter graduellement le nouveau régime au gré des circonstances.

« Le Régime d'assurance-chômage devrait être réorganisé de manière à jouer de nouveau son rôle initial et ne servir que d'assurance pour les Canadiens qui, pour différentes raisons, se trouvent en chômage pendant un court laps de temps (maximum d'un an). » (Gouvernement de l'Alberta, mémoire)

L'un des moyens d'annualiser progressivement le régime serait de répartir l'allongement de la période servant au calcul de la rémunération assurée en quatre temps. Au cours de la première étape, cette période serait de 13 semaines, au cours de la deuxième, de 26 semaines, au cours de la troisième, de 39 semaines et au cours de la quatrième, de 52 semaines. À chaque étape, les prestations seraient calculées d'après la moyenne de la rémunération hebdomadaire établie pour la période indiquée, mais leur paiement serait étalé sur 50 semaines. Étant donné le nombre de facteurs en jeu dont on ignore encore les conséquences, nous ne pouvons préciser la durée de ces diverses étapes. Cependant, la mise en œuvre complète devrait pouvoir être effectuée en cinq ans.

En fait, les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional seraient conservées durant la première étape puisque tous les bénéficiaires recevraient 50 semaines de prestations pour 13 semaines de rémunération assurable. Dans les régions à faible taux de chômage, un certain nombre de personnes dont l'emploi a été de courte durée pourraient même y gagner puisque la norme minimale d'admissibilité de 350 heures serait appliquée. On propose d'effectuer ce changement dans la première étape, mais il pourrait se faire progressivement ou à une date ultérieure. Pour compenser l'augmentation des frais d'implantation du nouveau régime attribuables aux périodes de prestations plus longues, le taux de remplacement du revenu serait maintenu à 60 %.

Au cours de la deuxième étape, les prestations continueraient de représenter 60 % de la rémunération assurable, mais la moyenne de celle-ci serait calculée sur une période de 26 semaines et non pas de 13 semaines comme à la première étape. À la troisième étape, il y aurait deux changements: le taux de remplacement du revenu passerait de 60 % à 66,66 %, et la moyenne de la rémunération assurable serait calculée sur une période de 39 semaines. Durant la dernière étape, les prestations représenteraient 66,66 % de la rémunération assurable moyenne des 52 semaines précédentes.

Les répercussions sur les travailleurs

Première étape

Les changements apportés lors de la première étape toucheraient surtout les travailleurs qui ont occupé un emploi pendant moins de 13 semaines au cours de l'année. Dans les régions à faible taux de chômage, ces travailleurs recevraient davantage de prestations en raison de l'abaissement de la norme d'admissibilité à 350 heures. Dans les régions à chômage élevé, ils recevraient moins de prestations. Par exemple, à St. John's, où le chômage est de 14,5 %, une personne qui a travaillé 10 semaines et chôme pendant 20 semaines se verrait réduire ses prestations totales de 990 $. La même personne vivant à Winnipeg ou à Toronto recevrait 3 330 $ de plus, puisqu'en vertu du régime actuel, les travailleurs qui n'y ont travaillé que 10 semaines n'ont pas droit aux prestations. Au cours de la première étape, les travailleurs qui ont été plus longtemps actifs ne seraient pratiquement pas touchés par la réforme.

Deuxième étape

Si l'on calculait les prestations d'après la rémunération des 26 dernières semaines de travail, toutes les personnes qui ont travaillé moins de 26 semaines recevraient moins de prestations. Le travailleur de St. John's, de Winnipeg ou de Toronto qui n'aurait travaillé que 10 semaines et serait en chômage pendant 20 semaines verrait ses prestations réduites de 1 674 $.

Troisième étape

En calculant la moyenne de la rémunération assurable sur 39 semaines, ce sont toutes les personnes qui ont travaillé moins de 39 semaines durant l'année qui recevraient moins de prestations. Au cours de cette étape, cependant, les pertes subies seraient compensées quelque peu par un taux de remplacement de 66,66 %. Les prestations reçues pendant cette étape par ceux qui travaillent moins de 39 semaines seraient réduites de 432 $ par rapport aux prestations qu'ils toucheraient pendant la deuxième étape.

Quatrième étape

Au cours de la dernière et quatrième étape, le régime serait entièrement annualisé et les prestations seraient calculées d'après la moyenne de la rémunération assurable des 52 semaines précédentes. Les prestations seraient encore réduites de 306 $ par rapport à la troisième étape. Certains travailleurs ayant été longtemps actifs auraient cependant droit à des prestations accrues.

Les répercussions globales

Nous avons examiné par province les répercussions globales de l'adoption progressive du régime annualisé. On trouvera à l'annexe G les bornes des modèles utilisés ainsi que les hypothèses sur lesquelles ceux-ci se fondent.

La première étape représente une réduction globale des dépenses de 1 % (voir le tableau 7.7). Cette réduction se ferait surtout sentir dans les provinces de l'Atlantique et en Colombie-Britannique. Comme les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional existent toujours à cette étape, le montant total qui serait dégagé pour d'autres initiatives de mise en valeur de ressources humaines serait de 120 $ millions.

La deuxième étape (voir le tableau 7.8) aboutirait à une réduction de 13% des prestations, la diminution de celles-ci étant supérieure à la moyenne dans les provinces de l'Atlantique et au Québec. Les fonds pouvant être affectés à d'autres projets relatifs aux ressources humaines s'élèveraient à 1 110 millions de dollars. Les différences entre provinces seraient moins accentuées à la troisième étape (tableau 7.9) et les économies réalisées, de l'ordre de 520 millions de dollars, soit 7 %.

Pour ce qui est de la quatrième étape (voir le tableau 7.10), l'adoption d'une période ouvrant droit aux prestations de 39 semaines entraînerait une réduction de 16 % de celles-ci. Comme pour l'étape précédente, la répartition provinciale de cette baisse serait relativement uniforme, et procurerait une autre somme de 1 130 millions de dollars pouvant être affectée au supplément du revenu et à d'autres fins.

Tableau 7.7
Répercussions par province de la réforme du régime au cours de la première étape

	Nombre de prestataires	Prestations selon le régime actuel (en millions de dollars)	Première étape de l'annualisation	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation
Terre-Neuve	91 000	460	440	– 4 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	90	90	0 %
Nouvelle-Écosse	83 000	380	370	– 3 %
Nouveau-Brunswick	91 000	470	450	– 4 %
Québec	628 000	2 890	2 840	– 2 %
Ontario	616 000	2 160	2 150	0 %
Manitoba	68 000	270	270	0 %
Saskatchewan	55 000	220	220	0 %
Alberta	177 000	740	740	0 %
Colombie-Britannique	252 000	1 260	1 240	– 2 %
Total	2 084 000	8 970	8 850	– 1 %

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.8
Répercussions par province de la réforme du régime au cours de la deuxième étape

	Nombre de prestataires	Première étape	Deuxième étape de l'annualisation	
		Prestations (en millions de dollars)	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Terre-Neuve	91 000	440	330	– 25 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	90	70	– 22 %
Nouvelle-Écosse	83 000	370	320	– 14 %
Nouveau-Brunswick	91 000	450	340	– 24 %
Québec	628 000	2 840	2 460	– 13 %
Ontario	616 000	2 150	1 960	– 9 %
Manitoba	68 000	270	250	– 7 %
Saskatchewan	55 000	220	210	– 5 %
Alberta	177 000	740	690	– 7 %
Colombie-Britannique	252 000	1 240	1 110	– 10 %
Total	2 084 000	8 850	7 740	– 13 %

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.9
Répercussions par province de la réforme du régime au cours de la troisième étape

	Nombre de prestataires	Deuxième étape	Troisième étape de l'annualisation	
		Prestations (en millions de dollars)	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Terre-Neuve	91 000	330	280	−15 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	70	60	−14 %
Nouvelle-Écosse	83 000	320	290	−9 %
Nouveau-Brunswick	91 000	340	300	−12 %
Québec	628 000	2 460	2 250	−9 %
Ontario	616 000	1 960	1 900	−3 %
Manitoba	68 000	250	240	−4 %
Saskatchewan	55 000	210	200	−5 %
Alberta	177 000	690	660	−4 %
Colombie-Britannique	252 000	1 110	1 050	−5 %
Total	2 084 000	7 740	7 220	−7 %

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.10
Répercussions par province de la réforme du régime à l'étape finale

	Nombre de prestataires	Troisième étape	Annualisation intégrale	
		Prestations (en millions de dollars)	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Terre-Neuve	91 000	280	220	−21 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	60	40	−33 %
Nouvelle-Écosse	83 000	290	240	−17 %
Nouveau-Brunswick	91 000	300	240	−20 %
Québec	628 000	2 250	1 890	−16 %
Ontario	616 000	1 900	1 620	−15 %
Manitoba	68 000	240	200	−17 %
Saskatchewan	55 000	200	160	−20 %
Alberta	177 000	660	570	−14 %
Colombie-Britannique	252 000	1 050	890	−15 %
Total	2 084 000	7 220	6 090	−16 %

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Résumé des changements proposés et des recommandations

Dans la partie II, nous avons examiné les besoins des chômeurs en matière d'emploi, de ressources, de compétences et de choix, ainsi que la façon dont il convient d'y répondre. Les solutions proposées comprennent des programmes visant à doter le marché du travail de plus de souplesse, à accroître l'alphabétisation et la formation, et à mettre en place des régimes de supplément du revenu ainsi que des programmes de développement des collectivités et de l'emploi. L'assurance-chômage peut se voir conférer un rôle beaucoup plus précis que celui qu'elle a présentement. En effet, les éléments du régime actuel qui visent à fournir un supplément de revenu peuvent être pris en charge par un programme plus approprié et administré différemment. C'est un fait que la réaffectation de ces fonds rend possible l'amélioration des diverses composantes d'un plan global de mise en valeur des ressources humaines.

Recommandations

23 Que soit élaboré et mis en œuvre un nouveau Régime d'assurance-chômage, comportant notamment les caractéristiques suivantes :

— une norme d'admissibilité uniforme correspondant à un total cumulatif de 350 heures de travail;

— des prestations proportionnelles à la moyenne hebdomadaire de la rémunération assurable des 52 semaines précédant la perte d'emploi;

— le versement des prestations durant 50 semaines après un délai de carence de deux semaines;

— des prestations égales à 66,66 % de la rémunération assurable;

— un maximum annuel de rémunération assurable calculé en fonction des périodes de paye de l'employeur;

— un régime d'accumulation de droits.

24 Le nouveau régime devrait être mis en place en quatre étapes :

— Première étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 13 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 60 % de la rémunération assurable.

— Deuxième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 26 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 60 % de la rémunération assurable.

— Troisième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 39 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 66,66 % de la rémunération assurable.

— Quatrième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 52 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 66,66 % de la rémunération assurable.

25 Que soit mis en place un Compte cumulatif d'emploi selon les modalités suivantes :
— les droits s'accumuleraient à raison de deux semaines par année de travail jusqu'à un maximum de 25 années;
— le titulaire ne pourrait tirer de prestations sur le compte qu'après une période de 30 ans;
— le compte pourrait être utilisé pour : *a)* accroître les prestations d'assurance-chômage de façon à ce qu'elles représentent 66,66 % de la rémunération assurable moyenne des cinq dernières années; *b)* compléter les prestations ou en prolonger la durée dans le cas des titulaires qui suivent des cours de formation, participent à des programmes de recyclage ou ont à changer de ville. La durée des prestations pourrait être portée à 52 semaines.

Le commissaire R. Bennett a exprimé une opinion divergente à propos des recommandations 24 et 25. Se reporter à la partie V de ce rapport.

Trois autres formules

Durant l'examen des modifications qui pourraient être apportées au régime actuel, nous avons élaboré plus d'une centaine de permutations et de combinaisons. Nous analysons trois de celles-ci dans le présent chapitre afin de donner une meilleure idée des compromis qui ont permis de parvenir au genre de réforme proposé. La première, la parité, consiste à rendre le nombre de semaines de prestations proportionnel à celui des semaines de travail. La deuxième correspond à l'ensemble des réformes proposées par la Commission Macdonald. La troisième représente une modification du système actuel; elle a été retenue parce qu'elle montre les conséquences d'une bonification du Régime d'assurance-chômage.

La formule de la parité

La parité comme l'annualisation supprime les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et les remplace par un régime qui relie plus étroitement les semaines d'emploi et les prestations hebdomadaires d'une part, la rémunération assurable et le total des prestations d'autre part. La principale différence entre les deux formules porte sur la période servant à calculer le montant et la durée des

Tableau 7.11
Prestations hebdomadaires correspondant à un taux de chômage de 5,8 % et à une rémunération assurable de 400 $ par semaine
(en dollars)

Semaines de travail	Régime actuel		Annualisation		Formule de la parité	
	Prestations hebdomadaires	Nombre de versements	Prestations hebdomadaires	Nombre de versements	Prestations hebdomadaires	Nombre de versements
10	240	0	51	50	240	10
20	240	28	102	50	240	20
30	240	35	154	50	240	28
40	240	40	205	50	240	28
50	240	45	256	50	240	28
52	240	56	266	50	240	28

prestations d'autre part. La principale différence entre les deux formules porte sur la période servant à calculer le montant et la durée des prestations. Selon la formule d'annualisation, la période de référence est de 52 semaines et les prestations sont versées durant 50 semaines, tandis que la formule de la parité est fondée sur 28 semaines seulement, tant pour la période de travail que pour celle des prestations.

La parité supprime les prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi ou sur le taux de chômage régional; elle assure des prestations, à raison d'une prestation hebdomadaire par semaine de travail, pendant 28 semaines au maximum. Ainsi, 10 semaines d'emploi assurable donneraient droit à 10 semaines de prestations, 15 semaines de travail à 15 semaines de prestations, et ainsi de suite. Le taux de remplacement serait, comme maintenant, de 60 % et il serait calculé en fonction de la rémunération assurable moyenne des 13 semaines précédentes. Pour être admissible, il faudrait avoir travaillé pendant au moins 10 des 28 semaines précédentes.

La formule de la parité aurait des conséquences non seulement sur la façon de calculer les prestations, mais aussi sur leur durée. Elle assurerait un maximum de 28 semaines de prestations, tandis que l'annualisation en assurerait 50. Actuellement, cette période varie de 25 à 50 semaines selon la durée d'emploi et le taux de chômage régional C'est donc dire que, la formule de la parité prévoierait le versement des prestations maximales durant une période plus courte que le régime actuel ou que l'annualisation.

Pour mieux comprendre la différence qui existe entre les formules de l'annualisation et de la parité, voyons quelle en serait l'incidence particulière d'une part, et l'incidence générale d'autre part.

Les conséquences pour l'individu

Nous nous sommes servis pour ce calcul, comme précédemment, de l'exemple des travailleurs de Toronto et de St. John's qui gagnent 400 $ par semaine et ont occupé un emploi pendant 10 semaines. Pour le Torontois, le maximum des prestations serait de 2 400 $ selon la formule de la parité, au lieu de 2 550 $ selon celle de l'annualisation. Aucune

Tableau 7.12

Maximum des prestations correspondant à un taux de chômage de 5,8 % et à une rémunération assurable de 400 $ par semaine

(en dollars)

Semaines de travail	Régime actuel	Annualisation	Formule de la parité
10	0	2 520	2 400
20	6 720	5 100	4 800
30	8 400	7 700	6 720
40	9 600	10 250	6 720
50	10 800	12 800	6 720
52	11 040	13 300	6 720

Tableau 7.13
Répercussions de la formule de la parité selon les semaines d'emploi assurables

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestataires	Régime actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Formule de la parité	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Moins de 20	419 000	2 000	580	−71 %	840	−58 %
20 à 29	573 000	2 500	1 250	−50 %	1 710	−32 %
30 à 39	333 000	1 210	870	−28 %	970	−20 %
40 à 49	324 000	1 180	1 120	−5 %	900	−24 %
50 et plus	434 000	2 070	2 260	+9 %	1 490	−28 %
Total	2 084 000	8 970	6 090	−32 %	5 900	−34 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.14
Répercussions de la formule de la parité selon la période de chômage

Période de chômage (semaines)	Nombre de prestataires	Régime actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Formule de la parité	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
1 à 10	367 000	260	200	−23 %	260	0 %
11 à 20	359 000	830	590	−29 %	820	−1 %
21 à 30	362 000	1 440	920	−36 %	1 270	−12 %
31 à 40	350 000	2 030	1 160	−43 %	1 270	−37 %
40 et plus	524 000	4 410	3 210	−27 %	2 290	−48 %
Total	2 084 000[b]	8 970	6 090	−32 %	5 900	−34 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
b Inclut les demandes de ceux qui ne se sont pas prévalus des prestations.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

prestation ne lui serait versée en vertu du régime actuel, étant donné qu'à Toronto la période minimale ouvrant droit aux prestations est de 14 semaines de travail. Dans le cas du travailleur de St. John's, les prestations maximales seraient également de 2 400 $ selon la formule de la parité. L'annualisation lui procurerait 2 550 $ alors que le régime actuel prévoit 10 080 $.

À Toronto, le maximum de prestations payables à une personne gagnant 400 $ par semaine et ayant travaillé pendant 30 semaines serait de 6 720 $ selon la formule de la parité, de 7 700 $ selon l'annualisation et de 8 400 $ en vertu du régime actuel. À St. John's, ces chiffres seraient de 6 720 $ pour la formule de la parité, de 7 700 $ pour l'annualisation et de 12 000 $ pour le régime actuel.

Le total des prestations payables au Torontois qui aurait travaillé toute l'année serait de 6 720 $ selon la formule de la parité, au lieu de 13 300 $ selon celle de l'annualisation et de 11 040 $ en vertu du régime actuel. À St. John's, ces sommes seraient de 6 720 $ selon la formule de la parité, de 13 300 $ selon celle de l'annualisation et de 12 000 $ en vertu du régime actuel. Il est toutefois probable que le montant des prestations réellement versé serait semblable, quelle que soit la formule retenue, étant donné qu'un pourcentage relativement faible de travailleurs à temps plein chôment plus de 30 semaines.

Les tableaux 7.11 et 7.12 montrent les conséquences pour les travailleurs du régime actuel, de l'annualisation et de la formule de la parité selon le nombre de semaines de travail.

Ces tableaux font apparaître des différences importantes entre l'annualisation et la parité. Selon l'annualisation, les prestations hebdomadaires de ceux qui n'ont pas travaillé longtemps seraient minimes. Toutefois, étant donné que le versement des prestations pourrait durer 50 semaines au lieu de 28 semaines, la somme totale risquerait d'être plus élevée.

Lorsque le nombre de semaines de travail est inférieur à 28, la différence qui existe entre les prestations totales possibles selon la formule de la parité et selon celle de l'annualisation tient à la différence des taux de remplacement. Toutefois, lorsque la période d'activité dépasse 28 semaines, la formule de la parité ne prévoit pas de prestations plus élevées en fonction des semaines de travail supplémentaires, contrairement à l'annualisation. C'est ce qui explique l'écart croissant entre les deux formules. Dans le cas d'un travailleur qui, avant de perdre son emploi, aurait travaillé durant 52 semaines en touchant une rémunération hebdomadaire de 400 $, le maximum des prestations, selon la formule de la parité, serait de 6 720 $, c'est-à-dire 28 fois la prestation hebdomadaire payable (240 $). Selon l'annualisation, le maximum des prestatations s'élèverait à 13 300 $, soit 50 fois la prestation hebdomadaire que prévoit la formule (266 $).

Les deux formules permettent d'éviter de se retrouver dans la situation actuelle, où le total des prestations annuelles augmente si la rémunération est concentrée dans le temps. Elles sont plus justes à cet égard car elles incitent moins le travailleur à prendre un emploi de courte durée simplement pour toucher ensuite des prestations.

L'annualisation est plus rigoureuse que la parité pour le réitérant ou le travailleur saisonnier. Par exemple, dans le cas d'un travailleur employé régulièrement pendant 20 semaines chaque année et qui reçoit le maximum de la rémunération assurable, les prestations versées selon le régime actuel sont de 8 910 $, quoique le total des prestations correspondant à un taux de chômage supérieur à 11,5 % soit, lui, de 14 850 $. Selon la formule de la parité, le montant versé serait de 4 800 $, et selon celle de l'annualisation, de 3 060 $.

Les conséquences globales

Le coût de la formule de la parité est sensiblement le même que celui de l'annualisation, soit environ 6,0 milliards de dollars par an[6]. On trouvera à l'appendice G des renseignements sur les limites et les hypothèses utilisées lors de l'élaboration des divers modèles.

Le tableau 7.13 nous montre les conséquences du régime actuel, de la formule de la parité et de l'annualisation pour les travailleurs ayant occupé un emploi pendant des périodes de durée variée. Dans ce tableau comme dans les trois suivants, l'incidence des formules sur les paiements réels correspond à une estimation; elle est fondée sur l'hypothèse voulant que les modifications apportées au régime actuel ne changeraient pas le comportement des travailleurs.

Comme l'indique le tableau 7.13, la différence marquée qui existe entre l'annualisation et la formule de la parité tient au fait que la première est relativement désavantageuse pour les travailleurs dont la période d'activité est courte, et plus généreuse pour ceux qui ont occupé un emploi tout l'année. De fait, l'annualisation, fondée sur un taux de remplacement de 66,66 %, est plus avantageuse pour ceux-ci que le régime actuel.

On peut aussi comparer l'incidence des deux formules en examinant la durée du chômage. Le tableau 7.14 montre que l'incidence de l'annualisation est relativement uniforme en ce qui concerne la période de prestations, alors que la formule de la parité tend à réduire davantage les prestations versées à ceux qui restent longtemps en chômage.

Lorsque la rémunération hebdomadaire est prise en considération, le tableau est quelque peu différent (voir le tableau 7.15). L'annualisation semble alors réduire davantage les prestations des personnes ayant un faible revenu (correspondant à un nombre moindre de semaines d'emploi), alors que la formule de la parité a un effet relativement uniforme selon les divers niveaux de revenu.

On peut voir enfin, les répercussions des deux formules sur les provinces (voir le tableau 7.16). Alors qu'elles entraînent une réduction à peu près semblable de l'ensemble des dépenses du Régime d'assurance-chômage, soit 32 % dans le cas de l'annualisation et 34 % dans celui de la parité – leur incidence sur les provinces est légèrement différente. La formule de la parité se révèle plus avantageuse pour les provinces de l'Atlantique et moins pour la Colombie-Britannique et l'Alberta.

Tableau 7.15
Répercussions de la formule de la parité selon la rémunération hebdomadaire

Rémunération hebdomadaire (en dollars de 1985)	Nombre de prestataires	Régime actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Formule de la parité	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Moins de 200 $	454 000	1 080	670	– 38 %	710	– 34 %
200 $ à 400 $	1 052 000	4 660	3 040	– 35 %	3 010	– 35 %
400 $ et plus	578 000	3 230	2 370	– 27 %	2 180	– 33 %
Total	2 084 000	8 970	6 090	– 32 %	5 900	– 34 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.16
Répercussions par province de la formule de la parité

	Nombre de Variation prestataires	Régime actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Formule de la parité	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Terre-Neuve	91 000	460	220	– 52 %	240	– 48 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	90	40	– 56 %	50	– 44 %
Nouvelle-Écosse	83 000	380	240	– 37 %	250	– 34 %
Nouveau-Brunswick	91 000	470	240	– 49 %	260	– 45 %
Québec	628 000	2 890	1 890	– 35 %	1 860	– 36 %
Ontario	616 000	2 160	1 620	– 25 %	1 510	– 30 %
Manitoba	68 000	270	200	– 26 %	200	– 26 %
Saskatchewan	55 000	220	160	– 27 %	170	– 23 %
Alberta	177 000	740	570	– 23 %	530	– 28 %
Colombie-Britannique	252 000	1 260	890	– 29 %	810	– 36 %
Total	2 084 000	8 970	6 090	– 32 %	5 900	– 34 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondies. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

En contrepartie, bien que la parité soit plus attrayante pour les travailleurs saisonniers et ceux dont l'emploi a été de courte durée, elle désavantage les chômeurs qui ont travaillé toute l'année. Elle est de ce fait moins acceptable que l'annualisation, axée elle, sur le chômage de longue durée qui augmente à l'heure actuelle.

Les propositions de la Commission Macdonald

Les recommandations de la Commission Macdonald concernant la modification de l'assurance-chômage s'inscrivent dans un ensemble de réformes plus générales prévoyant la mise en place d'un programme universel de sécurité du revenu et du Programme temporaire d'assistance au recyclage. Elles présentent un intérêt indéniable non seulement parce qu'elles ont été élaborées par une commission investie d'un large mandat pour examiner le rendement de l'économie au Canada, mais aussi parce qu'elles soulignent les conséquences que pourrait avoir la modification d'une partie du régime, sans une réforme en profondeur de celui-ci. Ces propositions prévoient tout un éventail de changements, mais nous n'en analyserons ici que quelques-uns, ce qui nous en facilitera la comparaison. Voici en quoi consistent ceux que nous avons retenus : le nombre minimum de semaines d'emploi ouvrant droit aux prestations passe à 20, et ce, pour tous les prestataires; la réduction du taux des prestations qui passe de 60 à 50 % de la rémunération assurable; l'obligation de travailler deux semaines pour chaque prestation hebdomadaire; l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Les conséquences pour l'individu

Comme pour les formules précédentes, nous comparerons la situation, à Toronto et à St. John's, de la personne qui n'a travaillé qu'un court laps de temps et celle du travailleur qui a occupé un emploi toute l'année.

Tableau 7.17

Répercussions de la proposition de la Commission Macdonald selon les semaines d'emploi assurables

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestataires	Régime actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Proposition de la Commission Macdonald	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Moins de 20	419 000	2 000	580	−71 %	0	−100 %
20 à 29	573 000	2 500	1 250	−50 %	960	−62 %
30 à 39	333 000	1 210	870	−28 %	710	−41 %
40 à 49	324 000	1 180	1 120	−5 %	770	−35 %
50 et plus	434 000	2 070	2 260	+9 %	1 770	−14 %
Total	2 084 000	8 960	6 090	−32 %	4 200	−53 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Une personne de Toronto ayant travaillé pendant 10 semaines, à raison de 400 $ par semaine, et ayant ensuite été 20 semaines en chômage n'aurait pas droit à des prestations selon le régime actuel ou la proposition de la Commission Macdonald. Par contre, si cette personne vivait à St. John's, elle recevrait des prestations d'un montant global de 4 320 $ d'après le régime actuel, mais ne serait toujours pas admissible aux prestations selon la proposition de la Commission.

Par ailleurs, un travailleur de Toronto qui chôme pendant 52 semaines après un an de travail à un salaire de 400 $ par semaine, recevrait 11 040 $ aux termes du régime actuel, mais uniquement 5 200 $ d'après la proposition de la Commission. Si cette personne vivait à St. John's, elle aurait droit à 12 000 $, en vertu du régime actuel, mais à seulement 5 200 $ selon la proposition de la Commission.

Les conséquences globales

Dans l'ensemble, ces changements auraient pour effet de réduire les dépenses globales d'environ 53 % si le comportement des travailleurs demeurait le même. Ce sont les gens ayant travaillé peu de temps qui subiraient l'incidence négative, tant de la norme d'admissibilité plus élevée que de l'augmentation à deux du nombre de semaines de travail requises pour chaque prestation hebdomadaire (voir le tableau 7.17).

La diminution du nombre de prestations hebdomadaires par rapport au nombre de semaines de travail et l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional réduiraient la durée des prestations dans bien des cas (voir le tableau 7.18). Les changements proposés par la Commission Macdonald auraient une incidence plus prononcée sur les salariés à faible revenu, en particulier

Tableau 7.18

Répercussions de la proposition de la Commission Macdonald selon la période de chômage

Période de chômage (semaines)	Nombre de prestataires	Régime actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Proposition de la Commission Macdonald	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
1 à 10	367 000	260	200	– 23 %	230	– 12 %
11 à 20	359 000	830	590	– 29 %	660	– 20 %
21 à 30	362 000	1 440	920	– 36 %	780	– 46 %
31 à 40	350 000	2 030	1 160	– 43 %	690	– 66 %
41 et plus	524 000	4 410	3 210	– 27 %	1 840	– 58 %
Total	2 084 000[b]	8 970	6 090	– 32 %	4 200	– 53 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
b Inclut les demandes de ceux qui ne se sont pas prévalus des prestations.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

sur ceux dont la rémunération est inférieure à 200 $ par semaine (voir le tableau 7.19). Le tableau 7.20 présente l'incidence qu'aurait sur les provinces cet agencement particulier des recommandations de la Commission.

Au regard des principes d'équité, d'incitation au travail, de conformité au but et de simplicité du régime, les recommandations de la Commission Macdonald auraient divers effets. L'une de ces recommandations est l'adoption d'une norme d'admissibilité élevée, applicable à tous les prestataires. Si elle était acceptée, une personne ayant travaillé

Tableau 7.19

Répercussions de la proposition de la Commission Macdonald selon la rémunération hebdomadaire

Rémunération hebdomadaire (en dollars de 1985)	Nombre de prestataires	Régime actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Proposition de la Commission Macdonald	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Moins de 200 $	454 000	1 080	670	– 38 %	450	– 58 %
200 $ à 400 $	1 052 000	4 660	3 040	– 35 %	2 070	– 56 %
400 $ et plus	578 000	3 230	2 370	– 27 %	1 690	– 48 %
Total	2 084 000	8 970	6 270	– 32 %	4 200	– 53 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.20

Répercussions par province de la proposition de la Commission Macdonald

	Nombre de prestataires	Régime actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Proposition de la Commission Macdonald	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Terre-Neuve	91 000	460	220	– 52 %	120	– 74 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	90	40	– 56 %	20	– 78 %
Nouvelle-Écosse	83 000	380	240	– 37 %	160	– 58 %
Nouveau-Brunswick	91 000	470	240	– 49 %	130	– 72 %
Québec	628 000	2 890	1 890	– 35 %	1 290	– 55 %
Ontario	616 000	2 160	1 620	– 25 %	1 170	– 46 %
Manitoba	68 000	270	200	– 26 %	150	– 44 %
Saskatchewan	55 000	220	160	– 27 %	130	– 41 %
Alberta	177 000	740	570	– 23 %	410	– 45 %
Colombie-Britannique	252 000	1 260	890	– 29 %	610	– 52 %
Total	2 084 000	8 970	6 090	– 32 %	4 200	– 53 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.
Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

pendant 19 semaines n'aurait pas droit aux prestations, alors qu'une autre qui aurait travaillé 20 semaines y serait admissible. Cette situation pourrait être perçue comme injuste. L'obligation de travailler deux semaines pour avoir droit à une prestation hebdomadaire risque fort également de sembler injuste car s'il est vrai que certains métiers peuvent être exercés toute l'année, d'autres, à cause de la température, de la réglementation gouvernementale et de diverses conditions sur lesquelles le travailleur n'a aucune emprise, sont saisonniers.

Les propositions de la Commission Macdonald visent à inciter davantage les gens à travailler en augmentant le nombre minimum de semaines d'emploi ouvrant droit aux prestations et en réduisant le montant des prestations par rapport à la rémunération assurable. Elles témoignent aussi d'un grand effort pour redonner à l'assurance-chômage son véritable caractère de régime d'assurance sociale. La mise en œuvre de ces recommandations augmenterait toutefois considérablement la complexité du régime sur le plan administratif, étant donné que les chômeurs devraient accumuler 104 semaines d'emploi assurables pour pouvoir bénéficier de 52 semaines de prestations. La prolongation de la période de référence viendrait alourdir le fardeau administratif du régime.

S'il est juste que la formule de la Commission Macdonald pousserait les gens à travailler et modifierait l'orientation du régime pour en faire plutôt un programme d'assurance sociale, il n'en demeure pas moins que ses lacunes, sur le double plan de l'équité et de l'administration, la rendraient moins acceptable que celle de l'annualisation.

La bonification du régime actuel

Nous avons examiné attentivement à fond une troisième formule, laquelle modifierait le régime actuel par l'adoption d'une norme d'admissibilité minimale de 10 semaines applicable à tous les prestataires et un taux de remplacement de 66,66 %. Après un délai de carence d'une semaine, le calcul des prestations serait réparti en deux temps. Pendant la première phase, le régime offrirait une prestation hebdomadaire par semaine de travail, jusqu'à concurrence de 39 prestations. Pendant la deuxième, les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional seraient versées de la façon actuelle, c'est-à-dire que le régime comporterait deux prestations hebdomadaires pour chaque demie de 1 % du taux de chômage régional dépassant 4 %, jusqu'à un maximum de 32 prestations hebdomadaires. Ainsi, la durée maximale de la période de prestations serait de 72 semaines, y compris un délai de carence d'une semaine. Il n'y aurait aucun minimum de rémunération assurable, et le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable serait porté à 690 $.

Comme cette formule offrirait encore des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, elle continuerait d'être injuste envers certains travailleurs en accordant moins de prestations aux chômeurs qui ont occupé longtemps un emploi dans une région où le taux de chômage est faible qu'à ceux qui ont travaillé peu de temps dans une région où ce taux est élevé. En outre, les travailleurs ayant touché la même rémunération annuelle ne recevraient pas le même montant de prestations parce qu'ils n'auraient pas travaillé le même nombre de semaines. D'autre part, une personne ayant travaillé 10 semaines serait autorisée à recevoir 42 semaines de prestations ce qui ne règlerait pas la question de l'incitation au travail.

Comme pour les formules précédentes, nous en avons évalué les effets dans une perspective individuelle et globale.

Les conséquences pour l'individu

Une fois de plus, nous avons élaboré notre hypothèse en nous servant des mêmes modèles, soit un emploi de courte durée et un emploi annuel à Toronto et à St. John's.

Une personne ayant travaillé 10 semaines à Toronto, à raison de 400 $ par semaine, et ayant ensuite été 20 semaines en chômage, recevrait le maximum des prestations, soit 4 788 $ selon le régime actuel bonifié, alors qu'elle n'aurait pas droit à des prestations selon le régime actuel. Si elle vivait à St. John's, cette même personne recevrait le maximum des prestations, soit 5 054 $ aux termes du régime actuel bonifié, et 4 320 $ d'après le régime actuel.

Une personne de Toronto ayant travaillé toute l'année et gagné 400 $ par semaine puis ayant chômé 52 semaines recevrait un maximum de 12 768 $ selon le régime actuel bonifié, et 11 040 $ suivant le régime actuel. À St. John's, les chiffres correspondant à chacun serait de 13 566 $ pour le régime actuel bonifié, et 12 000 $ pour le régime actuel.

Les conséquences globales

Ces modifications se traduiraient par une augmentation des dépenses de quelque 2,9 milliards de dollars, en supposant que les chômeurs qui auraient épuisé leur droit aux prestations se prévaudraient du prolongement de la durée permise. On trouvera dans l'annexe G des renseignements sur le mode de calcul dont nous nous sommes servis en l'occurence. En termes relatifs, les emplois de longue durée ouvriraient droit à davantage de prestations (voir le tableau 7.21). Pour ce qui est de la période de chômage comme telle, cette formule serait avantageuse pour les travailleurs employés pendant un court laps de temps, et évidemment, pour les personnes sans travail pendant longtemps (voir le tableau 7.22). Étant donné qu'elle augmenterait le maximum de la rémunération assurable, elle profiterait davantage aux travailleurs dont la rémunération est élevée (voir le tableau 7.23).

Tableau 7.21
Répercussions du régime actuel bonifié selon les semaines d'emploi assurables

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestataires	Programme actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Régime actuel bonifié	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Moins de 20	419 000	2 000	580	– 71 %	2 490	+25 %
20 à 29	573 000	2 500	1 250	– 50 %	3 220	+29 %
30 à 39	333 000	1 210	870	– 28 %	1 640	+36 %
40 à 49	324 000	1 180	1 120	– 5 %	1 640	+39 %
50 et plus	434 000	2 070	2 260	+9 %	2 950	+43 %
Total	2 084 000	8 970	6 090	– 32 %	11 930	+33 %

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.22
Répercussions du régime actuel bonifié selon le nombre de semaines de chômage

Nombre de semaines de chômage	Nombre de prestataires	Programme actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Régime actuel bonifié	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
1 à 10	367 000	260	200	– 23 %	360	+38 %
11 à 20	359 000	830	590	– 29 %	1 050	+27 %
21 à 30	362 000	1 440	920	– 36 %	1 760	+22 %
31 à 40	350 000	2 030	1 160	– 43 %	2 450	+21 %
41 et plus	524 000	4 410	3 210	– 27 %	6 310	+43 %
Total	2 084 000[b]	8 970	6 090	– 32 %	11 930	+33 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

b Inclut les demandes de ceux que ne se sont pas prévalus des prestations.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Tableau 7.23
Répercussions du régime actuel bonifié selon la rémunération hebdomadaire

Rémunération hebdomadaire (en dollars de 1985)	Nombre de prestataires	Programme actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Régime actuel bonifié	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Moins de 200 $	454 000	1 080	670	– 38 %	1 340	+24 %
200 $ à 400 $	1 052 000	4 660	3 040	– 35 %	5 790	+25 %
400 $ et plus	578 000	3 230	2 370	– 27 %	4 800	+50 %
Total	2 084 000	8 970	6 090	– 32 %	11 930	+33 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Les totaux ont été arrondis. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Le tableau 7.24 montre l'incidence de cette mesure sur les provinces. Il est à remarquer que Terre-Neuve, l'Île-du-Prince-Édouard, le Nouveau-Brunswick, le Manitoba et la Saskatchewan enregistrent des gains inférieurs à la moyenne, tandis que l'Alberta et la Colombie-Britannique enregistrent des gains nettement supérieurs à celle-ci.

Du point de vue de l'efficacité et de l'efficience, cette formule pose le problème fondamental qui est à l'origine même de la refonte du Régime d'assurance-chômage. Dans la mesure où le rôle de soutien ou de supplément du revenu que joue l'assurance-chômage est jugé important, il conviendrait de mettre l'accent sur le versement de prestations plus importantes à ceux dont le revenu est le plus bas et qui souvent ont passé moins de temps au sein de la population active. L'argument que l'on invoque en faveur de cette formule est le suivant : étant donné que ces travailleurs sont les moins bien rémunérés, ce sont eux qui ont le plus besoin d'aide. Par contre, ceux qui considèrent le régime comme une assurance estiment qu'il s'agit là d'une solution tout à fait inefficace puisque les personnes ayant touché les plus hautes rémunérations sont celles qui ont le plus à perdre et qui devraient donc recevoir les prestations les plus élevées d'une assurance sociale.

Les effets de ce modèle dépendent largement de la conjoncture économique, à la fois nationale et régionale, exprimée par les taux de chômage. Toutefois, étant donné que le coût des cotisations du régime augmenterait considérablement (d'environ 3 milliards de dollars) et étant donné que le financement par les cotisations constitue un impôt régressif, le fait d'imposer une augmentation substantielle des cotisations à ce moment-ci pourrait soulever, à juste titre, des inquiétudes quant à l'équité et à la sagesse de telles mesures.

Tableau 7.24
Répercussions par province du régime actuel bonifié

	Nombre de prestataires	Régime actuel incluant les p.p.t.c.r.[a] (en millions de dollars)	Annualisation		Régime actuel bonifié	
			Prestations (en millions de dollars)	Variation	Prestations (en millions de dollars)	Variation
Terre-Neuve	91 000	460	220	−52 %	590	+28 %
Île-du-Prince-Édouard	17 000	90	40	−56 %	120	+33 %
Nouvelle-Écosse	83 000	380	240	−37 %	500	+32 %
Nouveau-Brunswick	91 000	470	240	−49 %	600	+28 %
Québec	628 000	2 890	1 890	−35 %	3 900	+35 %
Ontario	616 000	2 160	1 620	−25 %	2 830	+31 %
Manitoba	68 000	270	200	−26 %	350	+30 %
Saskatchewan	55 000	220	160	−27 %	280	+27 %
Alberta	177 000	740	570	−23 %	1 020	+38 %
Colombie-Britannique	252 000	1 260	890	−29 %	1 750	+39 %
Total	2 084 000	8 970	6 090	−32 %	11 930	+33 %

a Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Note : Ces chiffres ont été établis à partir de données sur les prestataires de 1984 et de données financières de 1985 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Ils incluent les territoires. Les totaux ont été arrondies. Pour de plus amples renseignements, voir l'annexe G. Ce tableau ne porte que sur les prestations ordinaires.

Cette formule simplifierait les choses du point de vue administratif dans une certaine mesure, étant donné qu'elle supprimerait la norme variable d'admissibilité et réduirait les phases de prestations de trois à deux. Elle n'en demeurerait pas moins complexe pour ce qui est du versement des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

Pour ces raisons, la majorité des membres de la présente commission ont rejeté la formule du régime actuel bonifié.

Conclusion

Les propositions visant les politiques sociales ne se prêtent pas facilement à une démonstration mathématique, et l'avenir ne peut être prédit avec certitude. Tous les commissaires se sont préoccupés des répercussions des modifications proposées sur les particuliers et les régions. Même si l'on peut, jusqu'à un certain degré, mesurer ces changements et les pertes qui en résulteront, les gains qui découleront d'initiatives qui ne sont pas complètement mises au point, telles que le programme de supplément du revenu, la formation et le perfectionnement, la campagne contre l'analphabétisme, le développement économique des collectivités et le programme des perspectives pour les jeunes sont difficiles à quantifier. Néanmoins, la majorité des commissaires sont acquis à l'idée d'insister davantage sur le rôle d'assurance sociale du Régime d'assurance-chômage et d'en faire la pierre angulaire du système de sécurité du revenu dans le vaste contexte de la mise en valeur des ressources humaines.

Il peut paraître difficile de démêler les mérites des diverses formules, pour ce qui est de la forme des prestations d'un régime d'assurance-chômage. Bien que les avantages et les désavantages de chaque solution, pris séparément, puissent être aisément mesurés, il convient d'expliquer clairement les raisons du rejet de certaines formules et de la décision de recommander celle de l'annualisation. Si l'on exclut les critères techniques, cette décision est fondée sur ce qui apparaît primordial et nécessaire aux commissaires pour réformer l'assurance-chômage afin de répondre aux besoins futurs. C'est à partir de cette conception de la réforme que l'on a accordé la primauté à certains points forts de l'orientation proposée et délaissé des avantages indéniables des formules rejetées.

En premier lieu, toute réforme doit partir d'une situation donnée. Le Régime d'assurance-chômage comporte actuellement une norme d'admissibilité assez large. Dans la majeure partie du Canada, les prestataires doivent avoir travaillé dix semaines au cours des 52 semaines antérieures. Le régime actuel comporte également, là encore dans la majeure partie du pays, une période de prestations maximale d'un an. Ce sont là deux caractéristiques du régime auxquelles les Canadiens sont habitués et qu'ils considèrent comme très importantes. Ce ne sont pas tous les régimes d'assurance-chômage dans le monde qui comportent ces deux caractéristiques. Leur adoption au Canada a été, dans une certaine mesure, le fait d'une décision arbitraire, mais elles sont aujourd'hui considérées comme faisant partie du régime canadien.

«Le fait qu'on se soit éloigné de l'objectif de l'assurance avec le temps a modifié l'attitude des Canadiens à l'égard du régime. Ceux-ci ont cessé de considérer l'assurance-chômage comme une assurance contre les situations d'urgence et ont commencé à la voir comme leur étant due. Pour un nombre grandissant de gens, l'assurance-chômage est devenue un filet de sécurité d'accès facile. Le régime s'est révélé plutôt inadéquat quant à la répartition des revenus car il prévoit une aide relativement plus généreuse pour les familles à revenu élevé que pour les familles à faible revenu. En 1982, 55 % de toutes les prestations étaient versées à des familles dont les revenus étaient supérieurs à la moyenne.» (Chambre de commerce du Canada, mémoire)

Elles constituent donc le point de départ de toute proposition de réforme.

Des prestations d'une durée d'un an nous paraissent encore plus défendables aujourd'hui qu'au moment où le régime fut implanté. Étant donné les changements profonds et continuels que connaît la structure de l'économie et de la main-d'œuvre, le besoin d'une stabilisation du revenu à plus longue échéance est de plus en plus pressant. Il n'y a aucune raison de croire que ce phénomène est artificiel. En fait, les données indiquent qu'il n'y a pas de retour abrupt au travail immédiatement avant ou après la fin de la période maximale de prestations. Les difficultés que certaines personnes éprouvent à trouver un nouveau travail sont réelles, et une période de prestations d'une année est tout à fait nécessaire. Le fait de savoir que la protection existe est ce qui donne son sens à l'expression «sécurité sociale».

En outre, le versement de prestations pendant une année se compare parfaitement aux conditions en vigueur dans les autres pays industriels. Parmi les formules examinées et rejetées, la formule de la parité aurait pour effet de réduire la durée maximale des prestations à 28 semaines. Une telle réduction est excessive, en particulier à un moment où les prestations prolongées sont plus nécessaires que jamais. À l'exception des travailleurs plus âgés, qui auraient droit à des prestations complémentaires au titre du Compte cumulatif d'emploi, ceux ayant de longs états de service, soit de 10 à 15 ans, n'auraient d'autres possibilités que de recourir au programme proposé de supplément du revenu ou à l'aide sociale. Dans certains pays où les prestations d'assurance-chômage sont limitées à six mois, les travailleurs ont normalement accès, ensuite, à un programme d'assistance-chômage semblable aux programmes de supplément du revenu décrit au chapitre 4.

La seconde caractéristique du programme actuel est la norme d'admissibilité peu élevée, qui est de 10 semaines dans la plupart des régions. Certains régimes, notamment aux États-Unis et également en Europe, comportent une norme d'admissibilité de six mois qui est proche de la norme de 20 semaines proposée par la Commission Macdonald. Dans les faits, cette norme disqualifie la plupart des travailleurs saisonniers et de courte durée. Ce sont là des exemples extrêmes d'une façon de concevoir le champ d'application qui suppose l'établissement de différentes catégories de travailleurs et l'assujettissement de chacune d'entre elles à des règles différentes. Une norme d'admissibilité de 20 semaines serait extrême dans la mesure où elle éliminerait de fait la protection de nombreux travailleurs. Le régime actuel, toutefois, classe également les travailleurs en catégories, comme l'illustre la structure assez complexe de la norme variable d'admissibilité et les nombreuses périodes de prestations. Ces caractéristiques se traduisent par de l'injustice et donnent lieu à des complications qui rendent le programme obscur et difficile. Pour ces raisons, la réforme proposée rejette la pratique consistant à classer les travailleurs en de nombreuses catégories, chacune assortie de règles différentes, et soutient l'idée d'un programme ouvert comportant une norme d'admissibilité basse mais uniforme.

Ce qu'il faut bien comprendre, c'est que la nécessité d'adopter un régime comportant une longue période de prestations et une norme d'admissibilité peu exigeante pose un problème difficile. Comme il a été noté plus haut, une fois que l'on a supprimé les catégories de travailleurs et les règles complexes de calcul, c'est la formule d'annualisation qui nous semble nettement la meilleure solution, et elle constitue en fait la seule façon de concilier ces deux caractéristiques dans le cadre d'un programme viable et réalisable du point de vue financier. L'avantage de la formule d'annualisation réside dans le fait que reposant sur une règle uniforme, elle établit une relation efficace entre le montant total des prestations auxquelles le prestataire a droit et la durée de sa présence sur le marché du travail. Cette formule conserve une norme d'admissibilité basse ainsi qu'une longue période maximale de prestations, mais en reliant le revenu passé (et par conséquent les contributions passées) au montant total des prestations pouvant être touchées. En outre, elle dispense d'établir des catégories et des règles compliquées.

La nature du problème que l'annualisation aide à résoudre apparaît nettement lorsque l'on examine la dernière formule : le régime actuel bonifié. Celui-ci accentuerait le problème en étendant la durée des prestations bien au-delà de la limite actuelle de 50 semaines. Son application aurait pour résultat de transformer l'assurance-chômage en un système ressemblant partiellement à un revenu annuel garanti, et conduirait, dans un second temps, à l'établissement de prestations en fonction des besoins. En relâchant le lien entre les cotisations et les prestations, on sera porté finalement à accorder des prestations à tous ceux qui en ont besoin, mêmes s'ils ne satisfont pas à la norme d'admissibilité déjà peu exigeante en soi. Ceux qui ne travaillent que six semaines par an, par exemple, ont davantage besoin de ces prestations que ceux qui ont travaillé pendant plus longtemps. Si, toutefois, c'était les besoins qui devaient justifier le versement des prestations et l'admissibilité universelle, on tiendrait de moins en moins compte des cotisations et de la rémunération dans le calcul des prestations. Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont financées pour l'heure par nos impôts. Le régime actuel bonifié ne règle pas le problème que pose l'élaboration d'un régime d'assurance-chômage viable et réalisable comportant une norme d'admissibilité basse et une longue durée de prestations. Il n'en tient tout simplement pas compte.

Les commissaires ont débattu pendant des mois des points forts et des points faibles des diverses formules envisagées, mais pour les raisons exposées ci-dessus, ils ont majoritairement préconisé la formule d'annualisation, la considérant comme la façon la plus rationnelle d'effectuer une réforme en profondeur de l'assurance-chômage.

Notes

1 Prenons l'exemple de Fiona. Ses prestations ont été établies à 200 $ par semaine pour une durée de 50 semaines. Après dix semaines de prestations, elle trouve un nouvel emploi à 350 $ par semaine mais celui-ci ne dure que neuf semaines. Sans le Compte cumulatif, le fait d'avoir accepté ce second emploi aurait mis fin à ses prestations et ne lui aurait pas permis de présenter une nouvelle demande. Par contre, en utilisant le Compte, ses prestations précédentes reprennent et lui donnent droit aux 31 semaines qui restent (50 moins 19).

2 Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, ***Les travailleurs âgés : crise imminente sur le marché du travail,*** Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 8.

3 Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, ***Rapport,*** vol. 2, Ottawa, ministre des Approvisionnements et Services Canada, 1985, p. 680–683.

4 ***Ibid.***, p. 681.

5 Cette situation représente un cas extrême de l'effet que pourrait avoir l'abolition des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et le passage à l'annualisation. Il convient de rappeler que ce changement ne toucherait que 3 % de l'ensemble des prestataires. À Terre-Neuve, toutefois, ce chiffre atteindrait 10,3 % tandis qu'en Alberta, il ne serait que de 0,3 %.

6 Soulignons que la différence qui existe dans l'incidence des deux formules tient non seulement à leur structure mais aussi aux taux de remplacement qui ne sont pas les mêmes.

John Mitchell, technicien en électronique, Pembroke (Ontario)

Monsieur Mitchell exprime ici ce que nombre de personnes ont éprouvé lorsque le règlement régissant les pensions a été modifié.

En 30 ans, j'ai eu deux emplois, et c'est la première fois que j'ai dû demander des prestations d'assurance-chômage. J'ai été 22 ans dans les Forces armées comme technicien dans l'aviation. Quand j'ai dû prendre ma retraite, j'ai eu droit à un congé de réadaptation payé, je n'ai donc pas vu la nécessité de toucher des prestations d'assurance-chômage. J'ai ensuite obtenu un autre emploi dans une entreprise d'électronique qui m'a licencié à la fin de décembre 1985, après quoi j'ai été sans travail pendant six mois.

Je ne pense pas que l'assurance-chômage soit un régime d'épargne auquel on ait automatiquement droit, et je n'ai rien réclamé quand j'ai pris ma retraite, il y a huit ans. Mais cette fois-ci, j'ai eu du mal à trouver un emploi. J'ai 47 ans, j'ai des problèmes cardiaques, et à Pembroke, où j'habite, il n'y a pas beaucoup de postes disponibles et pas grand-chose dans ma branche.

En vertu du nouveau règlement, je n'ai reçu qu'un quart de ce que la plupart des gens retirent, parce que je touche une pension qui s'élève à seulement 473 $ par mois. En combinant ma pension et les prestations, je pourrais arriver à 17 940 $ pour l'année. J'ai encore trois enfants à ma charge à la maison, ce qui veut dire que nous vivons au-dessous du seuil de la pauvreté. Ma femme a dû réduire notre budget d'alimentation, qui est passé de 230 $ à 150 $ toutes les deux semaines, ce qui n'est pas beaucoup pour cinq personnes.

Nous nous sommes rongé les sangs pour savoir comment nous allions nous en tirer avec si peu. Nous n'arrêtions pas de nous engueuler; je sais que ce n'est pas bien, mais que voulez-vous y faire. La tension était terrible. Les enfants savaient pourquoi nous étions parfois si agressifs. Ils savaient que c'était parce que j'étais à la maison tout le temps et que j'étais frustré.

Ce n'est que lorsque j'ai touché mon premier chèque que je me suis aperçu que je ne recevais pas le montant total des prestations. Il y avait d'ailleurs une note expliquant pourquoi. Je suis donc allé au Centre d'emploi du Canada où j'ai parlé à un fonctionnaire qui lui aussi avait servi dans les Forces armées et a été compréhensif. En dehors de cela, je crois bien qu'ils ne se sont pas intéressés à mon cas. Je n'étais qu'un autre numéro. C'est la loi, m'a-t-on dit, et on n'y peut rien. Ils écoutent toutes sortes de personnes qui ont des problèmes et peut-être bien qu'ils ne font plus attention à ce qu'on leur dit.

Ils m'ont téléphoné et m'ont dit qu'il y avait un travail pour moi à Ottawa, un emploi de courte durée. Nous avions souvent déménagé. Nous ne voulions plus déménager, mais nous l'aurions fait si nous y avions été obligés. Cela signifiait cependant que nous aurions dû renoncer à beaucoup de choses, et cela faisait peur à ma femme. Par bonheur, un ami m'a parlé d'un emploi (celui que j'ai aujourd'hui), et j'ai été très chanceux de l'obtenir, bien que le salaire soit d'environ un tiers inférieur à celui que je recevais auparavant. En effet, je gagnais environ 12 $ de l'heure, alors qu'aujourd'hui je n'en gagne que 8, soit à peu près ce que je retirerais de l'assurance-chômage pour mon autre emploi.

Les prestations d'assurance-chômage n'auraient pas été épuisées avant Noël, mais je voulais travailler le plus vite possible et ne plus être chômeur. Je pense que c'est ce que nous devrions tous faire. À mon avis, on ne devrait recevoir des prestations d'assurance-chômage que si l'on n'a pas d'autre solution, pour continuer à vivre. Je ne vois pas pourquoi je resterais en chômage pendant 52 semaines sous prétexte que j'ai droit à des prestations d'assurance-chômage pendant 52 semaines.

Aujourd'hui, je supervise une partie d'une menuiserie. Il est certain que c'est un travail bien différent de celui que j'avais auparavant. Comme je l'ai dit à ma femme, d'ailleurs, je ne suis pas un très bon superviseur et je ne pense pas le devenir, mais je vais faire de mon mieux. Je suis habitué aux travaux techniques et, pour moi, le simple fait de rester sur place à superviser, c'est un grand changement. Mais voyez-vous, j'y arriverai. Mon patron m'a même offert une petite augmentation à la fin du mois. Ce qui montre bien qu'il apprécie mon travail et que tout ira bien.

Par la même occasion, je continue mes cours d'électricité par correspondance pour obtenir un diplôme d'électricien civil. Cela me prendra probablement encore un an et demi, après quoi je passerai mon examen provincial. J'ai encore du chemin à faire. Ce n'est là qu'une autre solution que je pourrais peut-être choisir plus tard.

Lorsque j'étais en chômage, j'ai passé les six plus mauvais mois de ma vie. J'étais véritablement choqué et frustré, car je ne pouvais rien changer à la situation. Je ne sais pas, mais cela ne me paraît pas juste. J'ai l'impression d'avoir vraiment été trahi par le gouvernement.

Chapitre 8

Améliorations possibles immédiatement

Introduction

Une restructuration en profondeur du Régime d'assurance-chômage, qu'elle prenne la forme d'une annualisation ou toute autre forme, constitue un changement radical qui devrait être étudié attentivement avant d'entrer en vigueur. Il existe toutefois un certain nombre de changements mineurs qui pourraient être apportés plus rapidement et plus facilement, que ce soit dans le cadre du régime actuel ou d'un régime modifié.

Bien qu'ils soient moindres en comparaison des réformes générales mentionnées au chapitre 7, les changements proposés dans ce chapitre permettraient de supprimer, dans une bonne mesure, les injustices dont sont victimes certains groupes de travailleurs, surtout ceux qui prévoient prendre leur retraite. À ce propos, la Commission d'enquête a accordé une attention toute particulière au traitement des pensions et d'autres sommes forfaitaires comme l'indemnité de départ ou de congés payés. Ce chapitre propose en outre des changements qui ont trait à l'incitation au travail, au traitement des travailleurs à temps partiel et des travailleurs mêlés à des conflits de travail, et aux critères régissant les départs volontaires, la recherche d'emploi et la disponibilité des chômeurs.

Le traitement des pensions

La rapidité avec laquelle évolue la question de la retraite et la politique en cette matière a influé sur l'élaboration des recommandations concernant le traitement des pensions par l'assurance-chômage. La Charte des droits et libertés interdit toute discrimination fondée sur l'âge : il se pourrait donc que la retraite obligatoire à 65 ans ne soit plus justifiée. Le rajustement, selon des calculs actuariels, des prestations versées aux personnes qui désirent prendre une retraite anticipée ou tardive a déjà cours dans les secteurs public et privé. En conséquence, se retirer de la population active et recevoir une pension ne seront plus nécessairement synonymes. À cet égard, les régimes de pension offerts aux militaires et aux policiers peuvent laisser présager la forme que prendront les régimes de ce genre à l'avenir.

La question de la retraite et de la pension fait partie d'un problème plus vaste auquel les décisionnaires doivent faire face. Dans ce contexte plus général, déjà décrit au chapitre 6, on estime qu'il est essentiel d'assouplir les dispositions touchant la retraite et les pensions. Si ce n'était de cette considération, les règles régissant le traitement des pensions aux fins de l'assurance-chômage pourrait être envisagées différemment, et la limite d'âge maximal pourrait être retenue. Il se pourrait que l'on doive prendre encore plus de recul et attacher

> «Les syndicats ont lutté pour obtenir des concessions et assurer de meilleures conditions de retraite anticipée et de retraite planifiée aux employés âgés pour laisser la place aux plus jeunes. Le gouvernement, par une décision unilatérale sans consultation préalable, remet en cause tous les progrès que nous avions mis tant d'années à réaliser. Cela est tout à fait inacceptable!» (Fédération des syndicats du secteur aluminium inc., mémoire)

davantage d'importance à une meilleure coordination de toutes les politiques sociales connexes, y compris de certains éléments de la Sécurité de la vieillesse. Il faut plus précisément reconnaître que les dispositions relatives à la retraite et à la pension ne peuvent être assouplies qu'à condition que les autres politiques et programmes fassent l'objet de changements.

Le rapport qui existe actuellement entre les prestations d'assurance-chômage et les revenus tirés d'une pension présente deux caractéristiques. Premièrement, les cotisations et les prestations cessent, à l'âge de 65 ans, avec le versement de la prestation de retraite forfaitaire équivalant à trois semaines de prestations. Deuxièmement, avant le 5 janvier 1986, le calcul des prestations d'assurance-chômage ne tenait pas compte de la pension. Depuis lors, la pension est considérée comme une rémunération. Bon nombre de personnes – notamment les militaires et les policiers – qui sont tenues de prendre leur retraite relativement tôt et qui touchent une pension de leur premier emploi, doivent continuer de payer des cotisations au cours de leur deuxième carrière, même si les prestations d'assurance-chômage auxquelles elles pourraient avoir droit pendant une période de chômage subséquente devaient être minimes, voire nulles à cause de leur pension.

«La décision prise l'année dernière, qui doit entrer en vigueur le 1er janvier 1986, de traiter la pension comme un revenu aux fins de l'assurance-chômage doit être revue. Les syndicats ne considèrent pas la pension comme un revenu d'emploi et n'ont pas négocié à cette fin. La pension constitue une rémunération différée.» (Winnipeg Labour Council, audiences de Winnipeg)

En étudiant comment concilier la pension et l'assurance-chômage, il faudra tenir compte des points suivants :

— Le Régime d'assurance-chômage n'est pas un régime de retraite. Sa principale fonction est d'assurer une protection contre un arrêt de rémunération. En conséquence, ne devraient avoir droit aux prestations que les membres de la population active. Les personnes qui ont pris leur retraite et qui ne font plus partie de la population active ne devraient pas toucher de prestations.

— Ce n'est pas parce qu'une personne touche une pension que l'on peut conclure qu'elle s'est retirée de la population active. Par conséquent, les prestations d'assurance-chômage ne devraient pas lui être refusées d'office.

— Les modifications apportées au Régime des rentes du Québec et celles qui sont envisagées pour le Régime de pensions du Canada et pour des régimes privés augmenteront probablement le nombre de personnes qui toucheront une pension tout en faisant encore partie de la population active.

— Ainsi, les dispositions étant plus souples, les personnes qui choisiront de prendre leur retraite avant 65 ans pourront recevoir une pension dont le montant aura été réduit selon des calculs actuariels. Toutefois, si elles décidaient de demander des prestations d'assurance-chômage durant une année plutôt que de toucher immédiatement leur pension, elles pourraient recevoir une pension un peu plus élevée pendant le reste de leurs jours. Il serait donc avantageux pour elles de recevoir des prestations d'assurance-chômage au cours de leur première année de retraite. Ceci entraînerait toutefois des dépenses supplémentaires de près d'un milliard de dollars par année pour le Régime d'assurance-chômage.

— Contrairement aux autres indemnités également versées à la cessation d'emploi, comme l'indemnité de congés payés et l'indemnité de départ, les pensions sont payées de façon continue et peuvent être considérées comme une rémunération différée.

Le Régime d'assurance-chômage laisse sous-entendre que le fait de toucher une retraite signifie qu'on est à la retraite. Il n'y a actuellement qu'un faible pourcentage de personnes qui touchent une retraite, ont un autre emploi et ne peuvent avoir droit à l'assurance-chômage bien qu'elles y cotisent. Puisqu'on pourra bientôt prendre sa retraite à n'importe quel âge, et que les régimes de pensions ou de rentes s'assouplissent, on peut s'attendre à ce que le nombre de personnes victimes d'une telle injustice augmente à l'avenir. Il faut donc résoudre rapidement ce conflit en trouvant un moyen qui garantira à ceux qui touchent une pension un traitement équitable de la part du Régime d'assurance-chômage. Refuser la protection du régime à tous ceux qui touchent une retraite équivaudrait à priver de cette protection de nombreuses personnes qui entreprennent une deuxième carrière après leur retraite. Le maintien de la formule actuelle oblige ceux qui touchent une pension d'un emploi antérieur à payer des cotisations lorsqu'ils ont un emploi subséquent, même si les prestations auxquelles ils auraient droit en cas de chômage risquent d'être peu élevées, voire inexistantes. Ne pas tenir compte de cette pension reviendrait à ignorer la rémunération différée provenant d'un autre emploi.

On a examiné plusieurs possibilités en ce qui concerne le traitement de la pension. Il serait notamment possible de lier l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage à la «retraite présumée». Une personne réputée être à la retraite ne serait plus assurable, ne paierait aucune cotisation et ne recevrait aucune prestation. Si cette mesure était adoptée, il faudrait remplacer la règle fixe relative à l'âge par une règle qui tiendrait compte de l'admissibilité aux prestations de retraite, que ces prestations soient touchées ou non. De cette façon, ce facteur n'influerait plus sur la décision d'une personne de toucher sa pension ou d'en différer la jouissance. Si quelqu'un choisissait de différer la jouissance de sa pension et restait sur le marché du travail, cherchant un emploi convenable à 65 ou même 70 ans, les prestations d'assurance-chômage seraient payables pendant un an au plus et le maximum possible dépasserait 15 000 $. Une pension à jouissance différée n'est pas perdue puisqu'elle est augmentée selon un calcul actuariel aussi longtemps qu'elle est versée. Il sera possible de réduire les risques d'abus à l'égard du Régime d'assurance-chômage si l'on considère comme revenu les pensions payables et les pensions reçues. Il peut arriver cependant que cette mesure oblige certaines personnes à toucher leur pension, ce qui irait à l'encontre de l'objectif qui vise à accroître plutôt qu'à réduire les possibilités. C'est pourquoi on a rejeté l'idée qu'une personne soit «réputée être à la retraite».

La solution proposée tient compte du fait que recevoir une pension n'est plus synonyme de prendre sa retraite. Le revenu d'une pension peut être traité de deux façons.

«Si l'homme qui verse des cotisations pendant au moins 30 ans et qui ne reçoit jamais de prestations (une assurance, c'est une assurance, et sauf le respect que je vous dois, elle doit servir quand un homme est en chômage) n'est pas admissible parce qu'il reçoit une petite pension, je crois que c'est injuste et je proteste.» (Mary McCormick, audiences de Toronto)

*Nous trouvons cela tout à fait discriminatoire. Le pensionné a, dans le cadre d'un régime collectif ou à titre individuel, cotisé pour plus tard. C'est comme déposer de l'argent à la banque. Le fait que cela lui nuise est non seulement insultant, mais nettement inéquitable. Ce dont nous avons le moins besoin en ces temps de chômage élevé, c'est de retarder le départ à la retraite de milliers de travailleurs.» (Syndicats des travailleurs des mines et des fonderies de Sudbury, audiences de Sudbury)

La première s'applique dans le cas où le retraité est en chômage au moment où il demande de recevoir sa pension. En vertu de la formule proposée, une personne ayant travaillé 22 ans dans les Forces armées, et qui s'est trouvée en chômage immédiatement après son départ, verrait sa pension traitée de la même manière qu'un revenu, comme c'est le cas actuellement. Ainsi, on éviterait que des retraités demandent des prestations d'assurance-chômage pendant leur première année de retraite, comme nous l'avons expliqué précédemment.

La deuxième méthode de traitement s'applique si le retraité devient chômeur après avoir entrepris une deuxième carrière. Le montant des cotisations et celui des prestations seraient déterminés en fonction de la rémunération assurable moins le montant de la rente.

Pour les périodes d'emploi ultérieures, la rémunération assurable correspondrait à la différence entre la rente et la nouvelle rémunération ou le maximum de la rémunération assurable, la somme inférieure étant retenue.

Par exemple, si un soldat à la retraite trouve un emploi dont le salaire hebdomadaire est de 300 $ et qu'il touche déjà une pension de 200 $, sa rémunération assurable s'établira à 100 $ (300 $ moins 200 $) et ses cotisations seront établies en fonction de ce montant. Si, par la suite, il perd son emploi, il recevra des prestations d'assurance-chômage calculées en fonction de la rémunération assurable rectifiée, soit 100 $ par semaine et non 300 $. Si le salaire de ce nouvel emploi s'était élevé à 600 $ par semaine, la rémunération assurable aurait été de 295 $ (495 $ moins 200 $). Là encore, les cotisations et les prestations seraient calculées en fonction de ce montant et, s'il perdait cet autre emploi, les prestations d'assurance-chômage seraient établies en fonction d'un montant de 295 $ et non du maximum de la rémunération assurable, soit 495 $.

La formule proposée tient compte du fait que si la population a accueilli avec irritation les changements apportés récemment au traitement des pensions dans le cadre de l'assurance-chômage, c'est à cause non seulement de l'injustice d'une telle mesure, mais aussi du moment choisi pour les apporter. Il faut toute une vie pour constituer un fonds de pension et c'est pourquoi tout changement, en particulier celui qui vise à en réduire le montant, devrait être mis en œuvre seulement après que les intéressés en ont été dûment informés. Les changements apportés en janvier 1986 avaient été annoncés en mars 1985, mais tous les détails de ces changements et les règles s'y rapportant n'ont été disponibles qu'au mois de décembre 1985. Il est recommandé d'aviser la population des changements de cet ordre au moins trois ans à l'avance.

Recommandation

26 Que les dispositions actuelles concernant le traitement de la pension soient annulées rétroactivement au 5 janvier 1986. En outre, la nouvelle politique devra être annoncée à l'avance, entrer en vigueur le 1er janvier 1989 et prévoir :

— que la pension touchée au cours d'une période de chômage qui suit immédiatement la mise à la retraite d'une première carrière soit considérée comme une rémunération dans le calcul des prestations d'assurance-chômage pour la période en question;

— que, pour les périodes d'emploi ultérieures, l'assurance-chômage ne tienne compte que de la différence entre le montant de la pension et le montant de la nouvelle rémunération ou du maximum de la rémunération assurable, si ce dernier est inférieur;

— que la pension soit soustraite du revenu assurable pour déterminer le montant des cotisations;

— que du point de vue administratif, les cotisations hebdomadaires soient établies de la même façon qu'elles le sont à l'heure actuelle, et que tout excédent soit remboursé au moment de la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu.

Au sujet de cette recommandation, le commissaire Roy F. Bennett a exprimé un point de vue différent qui figure dans la partie V, *Déclarations supplémentaires et opinions divergentes*.

Le traitement de l'indemnité de départ, de l'indemnité de congés payés et des paiements forfaitaires

En vertu du régime actuel, les paiements forfaitaires, y compris l'indemnité de départ, l'indemnité de congés payés, les primes et les paiements provenant de régimes de participation aux bénéfices sont considérés comme une rémunération gagnée pendant la période de prestations et sont déduits des prestations payables. Les paiements forfaitaires sont convertis en rémunération hebdomadaire en divisant ce montant par le montant de la rémunération de la semaine précédente. Par exemple, un salarié qui reçoit un paiement forfaitaire de 10 000 $ et dont la rémunération de la semaine précédente est de 1 000 $ est réputé avoir touché dix semaines de rémunération. Cela signifie qu'aucune prestation ne lui sera versée pendant cette période. Puisque la période de prestations ne sera pas prolongée au-delà de la période initiale d'admissibilité, un paiement forfaitaire réduira donc le montant des prestations.

En vertu du régime proposé, les paiements forfaitaires seront considérés comme une rémunération versée par l'employeur précédent, même si l'emploi est terminé. On continuera, comme c'est le cas actuellement, à diviser les paiements forfaitaires par le montant de la rémunération hebdomadaire antérieure et, partant, à les convertir en montants hebdomadaires. Toutefois, ces montants ne seront pas considérés comme une rémunération gagnée pendant la période de prestations étant donné que la période de prestations ne pourra commencer avant la fin de ces paiements. Ainsi, le versement des prestations ne sera que retardé. Les cotisations seront établies en

fonction d'un montant représentant au plus le maximum de la rémunération assurable et la période de prestation maximale ne sera pas réduite.

Recommandation

27.1 Que les indemnités de départ, les indemnités de congés payés et les paiements forfaitaires soient convertis en montants hebdomadaires selon la formule utilisée à l'heure actuelle. Ces sommes devraient uniquement retarder le versement des prestations, et non en réduire le montant. En outre, elles devraient être considérées comme une rémunération assurable.

Les fonds en fidéicommis pour les indemnités de congés payés sont l'exception à cet égard. De tels fonds ont été constitués surtout dans l'industrie de la construction en Ontario et au Québec. Les crédits de vacances accumulés sont versés dans un fonds en fidéicommis. Les indemnités viennent s'ajouter au salaire hebdomadaire, aux fins de l'impôt sur le revenu et de l'assurance-chômage. Les indemnités sont habituellement payées deux fois par année, et les vacances doivent être prises au cours d'une période donnée (ordinairement au cours des deux semaines qui suivent le versement des indemnités). Dans ce cas, même si un salarié reçoit des indemnités juste avant sa période de vacances, il ne devra pas être considéré comme étant en chômage au cours de ses vacances.

Recommandation

27.2 Que les bénéficiaires qui reçoivent des paiements à même un fonds en fidéicommis pour les indemnités de congés payés soient déclarés inadmissibles pour la période au cours de laquelle ils reçoivent l'indemnité en question. Ainsi, les prestations d'assurance-chômage seraient retardées, mais non réduites.

Le traitement de la rémunération gagnée pendant la période de prestations

En vertu du régime actuel, les prestataires peuvent continuer de toucher des prestations d'assurance-chômage jusqu'à ce que ces dernières soient épuisées, à la condition qu'ils n'occupent pas d'emploi à temps plein et que la rémunération d'un emploi à temps partiel exercé pendant la période de prestations représente moins de 75 % de leur rémunération assurable antérieure.

Selon la structure actuelle, la rémunération touchée pendant la période de prestations est traitée comme suit : on ne tient pas compte de la rémunération qui représente moins de 25 % des prestations d'assurance-chômage; en ce qui concerne le montant de la rémunération qui dépasse 25 % des prestations, chaque dollar additionnel réduit d'un dollar le montant des prestations. Il n'y a aucun avantage financier pour le travailleur à gagner un montant représentant plus de 25 % de ses prestations, étant donné que chaque dollar gagné correspond à une réduction équivalente du montant des prestations.

«Dans l'industrie du bâtiment, il arrive souvent que les employeurs aient besoin d'un travailleur pendant six heures ou même une journée et que le travailleur refuse de travailler pendant une si courte période. Le travailleur sait qu'il ne gagnerait qu'une petite somme et que cela réduirait les prestations d'assurance-chômage auxquelles il a droit. Nous pensons que le règlement devrait être modifié et que le seuil de 25 % des prestations au-delà duquel le revenu donne lieu à un remboursement des prestations devrait être haussé pour encourager les travailleurs à accepter ce genre de travail.» (Conseil provincial du Québec des métiers de la construction, audiences de Montréal)

Afin d'encourager le plus possible les prestataires à travailler, sans que le montant des prestations plus la rémunération ne dépassent le montant de la rémunération assurable avant la période de chômage, il faudra que le taux de réduction pour la rémunération touchée pendant la période de prestations soit le même que le taux de remplacement. Par exemple, si le taux de remplacement s'établit à 66,66 %, le taux de réduction devra être lui aussi de 66,66 %.

En vertu du régime proposé, comme pour le régime actuel, le versement des prestations cessera lorsque le prestataire acceptera un emploi à temps plein même si le salaire touché est inférieur au salaire de l'emploi précédent. Ce régime ne sera donc pas un régime de protection contre le risque de réduction salariale. L'adoption d'un régime d'assurance-salaire, en vertu duquel des prestations sont versées aux salariés en cas de diminution de leur salaire même s'ils ne sont pas en chômage, pourrait inciter les employeurs à offrir des salaires moins élevés, étant donné que les travailleurs recevraient des prestations d'assurance-chômage pour combler cet écart. De fait, les prestations d'assurance-chômage seraient en quelque sorte une subvention qui permettrait à l'employeur de réduire ses charges salariales.

"Nous ne pensons pas que les prestations doivent être réduites d'un montant équivalant au revenu d'emploi. Les revenus familiaux de toutes les sources, y compris les revenus de placements, par exemple, seraient déterminés selon une méthode semblable à celle qu'on emploie pour calculer la prestation de sécurité du revenu du Supplément du revenu garanti à laquelle le prestataire a droit. Toute prestation de sécurité du revenu reçue en sus de ce seuil devrait être remboursée." (William M. Mercer Limited, audiences d'Ottawa)

Recommandation

28.1 Que le montant de la rémunération gagnée pendant la période de prestations serve à réduire le montant des prestations selon un taux égal au taux de remplacement, c'est-à-dire que si le taux de remplacement s'établit à 66,66 %, le taux de réduction sera lui aussi de 66,66 %.

Le traitement des travailleurs à temps partiel exerçant plus d'un emploi

À l'heure actuelle, seuls sont assurés les emplois d'au moins 15 heures de travail par semaine et ceux qui rapportent un salaire hebdomadaire d'au moins 99 $. Les travailleurs à temps partiel qui occupent plus d'un emploi sont considérés comme étant en chômage et admissibles aux prestations s'ils perdent un de leurs emplois, à la condition que cet emploi soit couvert par l'assurance-chômage.

Pour calculer le montant des prestations, on considère que la rémunération tirée de l'emploi conservé a valeur de rémunération gagnée pendant la période de prestations. Les prestations sont calculées en fonction de la rémunération assurable de l'emploi perdu et sont rectifiées en fonction de la rémunération de l'autre emploi. Par exemple, si un salarié exerce deux emplois à temps partiel, dont l'un paie 300 $ par semaine et l'autre 100 $ par semaine, le montant maximal de la prestation en vertu du régime actuel sera établi à 180 $ (60 % de 300 $) si le travailleur perd l'emploi le mieux rémunéré. Si l'on tient compte de la rémunération tirée du deuxième emploi, le montant des prestations est réduit à 125 $ [180 $ – (100 $ moins 25 % de 180 $)]. Toutefois si le travailleur perd l'emploi dont le salaire est de 100 $ par semaine, le montant maximal des prestations s'établira à 60 $. Dans ce cas, le deuxième emploi élimine complètement les prestations d'assurance-chômage [60 $ – (300 $ moins 25 % de 60 $)].

"Le cas suivant pourrait facilement être prévu par la Loi sur l'assurance-chômage : la personne qui ne paie pas de cotisations à l'égard d'un premier emploi de 10 heures par semaine pourrait informer son deuxième employeur du fait qu'elle a déjà un emploi et que la combinaison des deux emplois lui donnerait plus de 15 heures de travail par semaine. Autrement dit, si elle travaille cinq ou dix heures par semaine à son second emploi, cela lui permettrait d'ajouter ces heures à celles de son autre emploi pour qu'au total elle effectue plus de 15 heures de travail par semaine. Elle pourrait ainsi demander que des cotisations soient retenues sur son chèque afin qu'en cas de chômage ses prestations soient calculées selon le total de ses deux revenus." (Commission des services juridiques, audiences de Montréal)

Il convient de faire preuve d'une plus grande générosité envers les travailleurs à temps partiel. Le calcul des prestations devra assurer le traitement équitable de la demande d'un employé à temps plein qui perd un emploi dont le salaire est de 400 $ par semaine et qui trouve un emploi pendant sa période de prestations, et celle du travailleur à temps partiel qui exerce deux emplois dont le salaire total s'établit à 400 $. Les prestations du travailleur à temps plein seront calculées comme suit : le montant maximal des prestations sera de 240 $ (60 % de 400 $). Si ce travailleur accepte un emploi à temps partiel dont le salaire hebdomadaire s'établit à 300 $, ses prestations seront réduites à zéro [240 $ – (300 $ moins 25 % de 240 $)], mais si le salaire de l'emploi à temps partiel était de 100 $ par semaine, les prestations s'établiraient à 200 $ [240 $ – (100 $ moins 25 % de 240 $)].

En ce qui concerne le travailleur à temps partiel qui exerce deux emplois offrant des salaires de 300 $ et de 100 $ par semaine respectivement, les prestations maximales représenteront 60 % de la rémunération totale pendant la période d'emploi (sous réserve, toujours, des dispositions relatives au maximum de la rémunération assurable). Toute rémunération, y compris celle que le travailleur continue de toucher, aura valeur de rémunération pendant la période de prestations. Si le travailleur perd l'emploi rémunéré à 300 $ par semaine, le montant des prestations maximales s'élèvera à 240 $ (60 % de 400 $). La rémunération provenant d'un emploi dont le salaire est de 100 $ par semaine sera considérée comme une rémunération pendant une période de prestations, mais fera l'objet d'une exemption de 60 $ (25 % de 240 $), et les prestations réellement versées s'établiront à 200 $ par semaine. Un travailleur à temps partiel sera donc traité de la même façon qu'un travailleur à temps plein dans les mêmes circonstances.

Recommandation

28.2 Que les prestations des travailleurs exerçant plus d'un emploi soient calculées en fonction du montant total de la rémunération assurable provenant de tous les emplois. Toute rémunération touchée au cours de la période de prestations devrait être prise en compte dans le calcul du montant des prestations.

Les conflits de travail

«La définition rigoureuse établie par la CEIC au sujet de la fin d'un conflit de travail a posé des problèmes. Les autorités de la CEIC appliquent la règle selon laquelle 85 % des employés doivent avoir repris le travail avant que l'assuré ne puisse toucher des prestations.» (Fédération du travail de la Colombie-Britannique et du Yukon, audiences de Vancouver)

Une disposition particulièrement controversée de la loi actuelle rend les travailleurs qui perdent leur emploi en raison d'un conflit de travail (grève ou lock-out) inadmissibles aux prestations d'assurance-chômage.

Cette disposition se fonde sur deux considérations. Premièrement, une grève est un acte volontaire. Deuxièmement, il faut respecter le principe de la neutralité : le versement de prestations d'assurance-chômage aux grévistes donnerait en quelque sorte à l'assurance-chômage un caractère de fonds de grève.

Dans les règles actuelles, les deux principes sont appliqués comme suit :

— Un conflit de travail est considéré comme terminé lorsque 85 % des travailleurs sont revenus au travail.

Un conflit est réputé être en cours tant que 85 % des effectifs n'ont pas été rappelés au travail, même si une entente a été ratifiée. Cette règle n'est pas conforme aux principes qui ont entraîné la non-admissibilité des grévistes aux prestations. Lorsqu'une entente est ratifiée, il n'y a plus de conflit et il n'est pas question de neutralité, ni d'arrêt volontaire de travail, puisque les travailleurs ont convenu d'accepter une offre et de reprendre leurs fonctions. Par conséquent, l'inadmissibilité des grévistes aux prestations d'assurance-chômage doit être levée lorsqu'une convention collective est ratifiée et signée, sauf dans les provinces où un protocole complémentaire fixe la date du retour au travail.

«Le raisonnement de l'employeur avant de déclarer un lock-out a été le suivant : "Nous déclarerons de toute façon un lock-out à la fin de la saison. Des travailleurs seront en lock-out pendant tout l'hiver. Puisqu'ils n'auront pas droit à des prestations d'assurance-chômage, ils n'auront d'autre recours que d'accepter des conditions moins avantageuses que dans les autres secteurs de l'industrie". Nous nous y sommes opposés. Les autorités nous ont d'abord jugés inadmissibles à l'assurance-chômage. Nous en avons appelé au conseil arbitral et avons obtenu gain de cause par un jugement unanime.» (Fishermen's Union, section 1252, audiences de St. John's)

— Les employés ne sont pas admissibles aux prestations d'assurance-chômage s'ils font l'objet d'un lock-out par leur employeur.

Ce sont les employeurs *et non* les employés qui décident de procéder à un lock-out. Les employés qui sont visés par cette mesure *ne sont pas* volontairement en chômage. Ils devraient donc être considérés admissibles aux prestations d'assurance-chômage pendant que la convention collective est en vigueur.

— Les travailleurs qui sont indirectement mêlés à la grève sont inadmissibles aux prestations.

La politique qui consiste à exclure les travailleurs qui sont licenciés par suite d'une grève entreprise par d'autres employés de la même compagnie ou d'une compagnie différente va à l'encontre des principes de neutralité et d'arrêt volontaire du travail. Le licenciement n'est évidemment pas volontaire car ce ne sont pas ces travailleurs qui ont décidé de faire la grève et leur neutralité est évidente puisqu'ils ne participent pas au conflit. Cela vaut même lorsqu'il existe différents groupes de négociation au sein du même syndicat. Chaque groupe de négociation décide lui-même de la date du retour au travail, qu'il appartienne au même syndicat ou à un syndicat différent, ou qu'il représente les travailleurs sans syndicat. Comme le Régime d'assurance-chômage ne doit pas établir de distinction entre les syndicats et les travailleurs syndiqués et non syndiqués, il doit agir de même avec les groupes de négociation, peu importe le syndicat dont ils font partie.

«Les seules personnes qui n'auront pas droit à des prestations en vertu de cet article sont celles qui participent directement à un arrêt de travail ou qui sont assujetties à une convention collective visée par l'arrêt de travail. La définition des participants directs ne doit pas englober les travailleurs qui refusent de franchir les piquets de grève établis par ceux qui participent directement à un conflit de travail.» (Congrès du travail du Canada, audiences d'Ottawa)

Il existe un problème semblable en ce qui a trait à l'administration du fonds de grève. Dans certains cas, des travailleurs peuvent ne pas être admissibles aux prestations si la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada détermine qu'ils financent une grève en contribuant à ce fonds. Or, il s'agit d'une distinction boiteuse, illogique même, qui départage les travailleurs à cause du syndicat dont ils font partie. La décision d'exclure des travailleurs parce qu'ils appartiennent au même syndicat que le groupe en grève avec lequel ils partagent un fonds de grève est probablement due au fait que l'assurance-chômage servirait alors à financer une grève. Les syndicats sont normalement financés par les cotisations prélevées sur le salaire. Lorsqu'un employé est licencié, il cesse de contribuer au fonds de grève. Qui plus est, le

«De plus, il faudrait modifier l'article 44 afin que les syndiqués ne soient pas inadmissibles à l'assurance-chômage lorsqu'ils sont licenciés par un employeur autre que celui dont les employés sont en grève, mais qu'ils le soient quand ils sont jugés avoir cotisé à un fonds de grève d'un même syndicat.» (Métallurgistes unis d'Amérique, conseil régional d'Hamilton, audiences de Hamilton)

montant versé par un fonds aux membres d'un groupe de négociation qui est en grève ne varie généralement pas, quel que soit le montant versé à ce fonds par un autre groupe de négociation. Par conséquent, les cotisations au fonds sont sans rapport avec le montant des indemnités de grève et ne peuvent avoir aucune incidence sur la durée du conflit.

Compte tenu de ce qui précède, les travailleurs qui sont mêlés indirectement à un conflit de travail ne devraient pas perdre leur droit à l'assurance-chômage. Cependant, il peut arriver que ces travailleurs profitent considérablement de la grève et, dans ce cas, ils ne devraient pas avoir droit aux prestations mais avoir la possibilité d'en appeler de cette décision. Il appartiendrait aux administrateurs du Régime d'assurance-chômage de justifier cette décision.

— Les travailleurs qui participent à un conflit de travail et qui trouvent un autre emploi sont exclus s'ils perdent ensuite cet autre emploi en raison d'un licenciement.

«Nous recommandons que la distinction entre l'emploi habituel et l'emploi régulier, qui figure parmi les raisons de rétablir l'admissibilité à des prestations au cours d'un conflit de travail, soit abolie et que seule soit maintenue la notion d'emploi régulier, telle qu'elle est définie par la Cour suprême.» (Confédération des syndicats nationaux, mémoire)

En général, les prestataires en grève qui trouvent un autre emploi et sont ensuite licenciés sont déclarés inadmissibles, à moins qu'ils puissent démontrer qu'ils sont bien employés ailleurs dans des fonctions semblables ou qu'ils exercent quelque autre occupation d'une façon régulière. On ne tient pas compte du fait que la perte de l'autre emploi n'a généralement rien à voir avec le conflit de travail. Ainsi, tout travailleur licencié devrait avoir droit aux prestations d'assurance-chômage à moins qu'il n'ait de toute évidence accepté le deuxième emploi que pour justifier une demande de prestations. À cet égard, le fardeau de la preuve doit incomber aux fonctionnaires du Régime d'assurance-chômage et non au prestataire. De la même manière, les prestataires qui trouvent un emploi à temps partiel et le perdent ensuite à cause d'un conflit de travail ne devraient pas perdre leur admissibilité au regard de la première demande. Il convient encore ici d'établir une distinction entre les événements qui ont donné lieu à la demande originale et les plus récentes raisons expliquant la situation de chômage du travailleur.

— Les travailleurs qui participent à un conflit de travail perdent leur admissibilité aux prestations de maladie, de maternité et d'adoption.

«Nous demandons qu'une modification soit apportée à la loi pour permettre aux dispositions sur les congés de maternité et d'adoption de demeurer en vigueur pendant une période d'arrêt de travail.» (Fédération des enseignantes-enseignants des écoles secondaires de l'Ontario, audiences d'Ottawa)

L'exclusion du bénéfice des prestations, imposée en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, s'applique à toutes les catégories de prestations en tout temps durant un conflit de travail. Par conséquent, les demandes de prestations de maladie, de maternité et d'adoption sont refusées en vertu de cet article. Or, il est évident que la maladie, la maternité et l'adoption sont des situations qui n'ont rien à voir avec le conflit de travail et qu'elles auraient eu lieu indépendamment de celui-ci. Par conséquent, les prestations spéciales ne devraient pas être assujetties à une règle d'exclusion en cas de grève. Pour éviter les abus, les prestations de maladie ne seront versées qu'en cas d'hospitalisation.

Recommandations

29.1 Qu'un conflit de travail soit considéré comme terminé à la date de signature de la convention collective sauf si la date de retour au travail est précisée dans une entente ou un protocole complémentaire.

29.2 Que les travailleurs soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage, si un lock-out est décrété pendant la durée d'application d'une convention collective.

29.3 Que les travailleurs qui sont involontairement mêlés à un conflit, y compris ceux qui appartiennent à une autre section locale du même syndicat, ne soient pas déclarés inadmissibles aux prestations. Toutefois, si ceux-ci sont susceptibles d'en bénéficier prochainement et de façon appréciable, qu'ils n'aient plus droit à l'assurance-chômage mais conservent celui d'interjeter appel de la décision.

29.4 Si un travailleur perd ses droits à cause d'un conflit de travail, puis trouve un autre emploi et est ensuite licencié, qu'il soit admissible aux prestations en raison de son deuxième emploi. Tout travailleur qui reçoit une rémunération pendant la période de prestations et la perd à cause d'un conflit de travail devrait avoir droit aux prestations en vertu de la première demande présentée.

29.5 Que les prestations de maternité, de maladie et d'adoption soient versées pendant un conflit de travail. Quant aux prestations de maladie, qu'elles ne soient versées que si le prestataire est hospitalisé.

Les commissaires Guylaine Saucier et Roy F. Bennett ont exprimé, au sujet de ces recommandations, des points de vue différents qui figurent dans la partie V, *Déclarations supplémentaires et opinions divergentes*.

Les départs volontaires

Le régime actuel établit une distinction entre ceux qui quittent leur emploi pour un motif valable et ceux qui démissionnent ou partent volontairement. Or, ce qui constitue un motif valable n'est pas clairement précisé dans la loi actuelle. Ainsi, les personnes qui quittent volontairement leur emploi sont pénalisées par une réduction des prestations et par un délai d'attente allant jusqu'à six semaines.

Dans un régime d'assurance, il ne convient pas de laisser les gens choisir le moment où ils peuvent recevoir des prestations. Si l'on s'en tient strictement aux principes d'assurance, les départs volontaires ne devraient pas ouvrir droit aux prestations. Cependant, afin d'appliquer ces principes, il faudrait pouvoir compter sur l'employeur pour indiquer les cas de départs volontaires. Comme ce dernier n'encourt pas de frais supplémentaires si un départ volontaire est désigné comme un licenciement, rien ne l'incite à dire la vérité. En effet, lorsque l'employé cesse d'occuper son emploi d'un commun accord avec l'employeur, ce dernier peut indiquer qu'il s'agit d'un licenciement plutôt que d'une démission. Il semble que ce phénomène de collusion et cet abus du système soient assez fréquents. Il n'est pas facile de prévenir cette collusion. L'imposition d'une pénalité plus sévère aux personnes qui quittent volontairement leur emploi pourrait même accroître ce phénomène. Afin de déterminer correctement quels employés ont quitté volontairement leur emploi, les employeurs devraient être tenus de

«Je ne comprends pas qu'un employeur inscrive "renvoyé" sur un certificat de cessation d'emploi destiné aux administrateurs de l'assurance-chômage si l'employé a été renvoyé pour des motifs qu'il estime raisonnables et justes. Cependant, en ma qualité de propriétaire de petite entreprise, je vous dirai que dès que vous inscrivez "renvoyé" sur un certificat, vous venez de dépenser 200 $ parce qu'il vous faudra 50 heures pour éclaircir le cas et écrire cinq lettres en réponse aux questions des administrateurs de l'assurance-chômage.» (Hughie Williams, audiences de Whitehorse)

«La Fraternité a négocié avec les chemins de fer l'intégration à notre entente sur la sécurité d'emploi d'une disposition permettant aux employés ayant le plus d'ancienneté d'accepter des périodes de disponibilité définies dans l'ordre inverse de leur ancienneté afin de permettre aux employés qui ont moins d'ancienneté, lesquels sont principalement de jeunes travailleurs essayant de fonder un foyer, de travailler et d'assurer leur avenir. La disposition en question prévoyait que les employés ayant le plus d'ancienneté recevraient au cours de leur période de disponibilité volontaire des prestations d'assurance-chômage égales à celles que les employés ayant moins d'ancienneté recevraient à leur mise en disponibilité. La CEIC a déclaré que les employés mis en disponibilité ont droit à des prestations d'assurance-chômage mais que les employés qui acceptent le chômage volontairement par suite d'un classement selon l'ancienneté n'y ont pas droit.» (Fraternité des commis de chemins de fer et des lignes aériennes, audiences de Thunder Bay)

déclarer si le poste laissé vacant sera comblé, et quand il le sera, pour établir s'il s'agit d'un licenciement véritable.

Il y a lieu également de préciser dans quelles conditions un employé peut quitter son emploi pour un motif valable et, partant, ne pas faire l'objet de pénalités imposées dans le cas des départs volontaires. Ces conditions devront comprendre le harcèlement sexuel, la discrimination, la santé et la sécurité au travail ainsi que le déménagement du conjoint qui doit occuper un nouvel emploi. Une fois précisées, ces conditions devront être rendues publiques. Les règles concernant les départs volontaires devront également être révisées de façon à comprendre les cas de licenciements collectifs. Lorsqu'une entreprise procède à une réduction systématique de ses effectifs, le syndicat et l'employeur conviennent souvent d'offrir aux travailleurs âgés la possibilité de prendre une retraite anticipée ou d'être licenciés et de recevoir une indemnité de départ avant de procéder à la mise à pied de travailleurs plus jeunes. Comme les conventions collectives comportent habituellement des clauses relatives à l'ancienneté liant les employeurs, les travailleurs âgés qui sont les premiers licenciés sont considérés comme ayant quitté volontairement leur emploi. On devra donc déroger aux règles sur les départs volontaires dans les cas de licenciements collectifs lorsque l'«ordre d'ancienneté inversé» est appliqué.

Recommandation

30 Que l'on maintienne la pénalité actuelle (à savoir l'abolition des prestations pendant une période pouvant durer six semaines) en cas de départ volontaire. Il faudrait préciser ce qu'on entend en l'occurrence par «motif valable». L'application de l'«ordre d'ancienneté inversé» dans les cas de licenciements collectifs devrait constituer un motif valable.

La recherche d'un emploi et la disponibilité

«Si vous habitez une réserve où il n'y a pas de travail et qu'on vous demande si vous avez cherché du travail cette semaine, vous répondrez par la négative parce qu'il n'y a pas d'endroit où chercher du travail. Or, si vous répondez par la négative, vous n'avez plus droit à des prestations même s'il n'y a qu'un bureau de bande et un magasin dans la réserve et que vous vous êtes adressé aux deux endroits.» (N'Swakamok Native Friendship Centre, audiences de Sudbury)

La recherche d'un emploi et la disponibilité sont des éléments essentiels de tout régime d'assurance-chômage du fait qu'elles permettent de déterminer si le prestataire est un chômeur ou un non-actif. Peut-être serait-il plus simple d'instaurer un régime dans lequel les prestations seraient versées automatiquement, mais l'expérience démontre que, sans mesures de contrôle, les abus ne tardent pas à se multiplier. Nous estimons que ces exigences devront continuer à être appliquées, mais de façon humaine, raisonnable et intelligente.

Il y a cependant des cas où ces critères d'admissibilité perdent leur sens, par exemple quand le prestataire est assuré d'être rappelé au travail ou quand la non-disponibilité a pour cause la maladie ou la maternité. Il peut y avoir d'autres cas où le prestataire n'est pas disponible pour des raisons complètement indépendantes de sa volonté, par exemple lorsqu'il est tenu de faire partie d'un jury. Les personnes placées dans ces situations devront être dispensées des exigences relatives à la disponibilité et à la recherche d'emploi. Mais dans certains cas, la situation n'est

pas aussi nette. Par exemple, lorsqu'un travailleur saisonnier peut trouver un emploi pendant la morte-saison, il n'est pas raisonnable de le dispenser de chercher du travail. Par contre, s'il n'y a vraiment aucun emploi disponible pour une catégorie de prestataires dans une région donnée, il est déraisonnable de les obliger à faire la queue chaque matin à la porte de la seule entreprise en activité uniquement pour montrer qu'ils cherchent du travail. Dans les cas où l'application de l'exigence relative à la recherche d'un emploi ne paraît pas raisonnable, le principe directeur devra être qu'il faut être disponible, mais que la condition de recherche d'un emploi ne doit être appliquée que dans la mesure où il y a des emplois.

Les prestataires cherchent naturellement un emploi qui correspond à leurs compétences et à leurs aspirations. Dans le régime actuel, ceux qui refusent un emploi «convenable» sont déclarés inadmissibles aux prestations pendant une période allant jusqu'à six semaines. Un emploi convenable est défini d'après la rémunération et l'analogie avec l'emploi précédent; à mesure que le temps s'écoule, les prestataires doivent réviser leurs attentes en fonction de la situation du marché du travail. Il y aurait lieu de maintenir cette approche et d'expliquer de façon précise aux prestataires ce qu'on attend d'eux.

Il est improductif d'exclure les prestataires qui démarrent une entreprise, sous prétexte qu'ils ne sont pas disponibles pour un autre emploi rémunéré. Ces personnes créent véritablement leur propre emploi. Aussi les prestataires qui peuvent présenter un projet d'entreprise active devraient-ils rester admissibles. Toute rémunération obtenue pendant la période de prestations devrait être assujettie au taux de réduction prévu à cette fin. Cette recommandation s'inspire d'une expérience concluante tentée en France et en Grande-Bretagne. En Grande-Bretagne, une somme forfaitaire est versée aux prestataires qui présentent un projet acceptable de mise sur pied d'une petite entreprise. Cette recommandation suppose l'élimination du critère d'admissibilité, mais elle ne vise pas à permettre le versement d'une somme forfaitaire ou à faire en sorte que la rémunération découlant d'un emploi indépendant soit considérée comme assurable.

«Bien des personnes désirent se lancer en affaires et créer leur propre emploi. Ces personnes perdent leur droit à des prestations parce qu'elles ne sont plus jugées "disponibles pour le travail". On leur dit qu'elles passent beaucoup trop de temps à mettre sur pied leur entreprise. Il faudrait qu'elles soient considérées comme des travailleurs à temps partiel et que leurs profits en soit défalqués, mais il ne faudrait pas les pénaliser.» (Action-Chômage Kamouraska inc., audiences de Québec)

«Permettez aux prestataires qui ont des projets d'affaires acceptés de continuer de toucher des prestations d'assurance-chômage. Nous sommes d'avis que ces prestataires sont effectivement à la recherche d'un emploi. La mesure serait particulièrement profitable aux travailleurs âgés qui sont en affaires et ont accès à des capitaux.» (Chambre de commerce du Canada, mémoire)

«Le travail indépendant constitue un emploi, mais il faut prévoir une sécurité quelconque pour les personnes qui sont disposées non pas à chercher un emploi mais à créer leur propre emploi en se faisant consultants ou en vendant leurs services au lieu d'être des salariés.» (Richard Gariépy, audiences de Vancouver)

Recommandations

31 Que la recherche d'un emploi et la disponibilité continuent d'être des éléments essentiels du Régime d'assurance-chômage.

— Que les critères qui servent à établir ce qui constitue un emploi convenable soient rendus plus explicites pour les clients.

— Que l'on procède régulièrement à une mise à jour de la liste d'emplois que les prestataires sont tenus de chercher en fonction de ceux qui sont disponibles dans la localité.

— Que les exigences relatives à la recherche d'un emploi et à la disponibilité ne s'appliquent pas dans les cas de maladie, de maternité et de licenciement temporaire avec garantie de rappel, et dans le cas des personnes qui exercent des fonctions de juré, qui participent à des programmes de formation approuvés ou à des projets approuvés de mise sur pied d'une petite entreprise.

Conclusion

Le Régime d'assurance-chômage connaît actuellement plusieurs problèmes qui peuvent et doivent être réglés immédiatement. Mentionnons à titre d'exemple le traitement de la pension, des indemnités de cessation d'emploi, des indemnités de congés payés et des sommes forfaitaires; le traitement de la rémunération provenant d'un autre emploi pendant que le prestataire touche des prestations; le traitement des demandes en cas de conflit de travail; les pénalités imposées dans le cas des départs volontaires et les exigences relatives à la recherche d'un emploi et à la disponibilité. Il est impérieux que les changements recommandés dans ce chapitre soient mis en application le plus rapidement possible, que l'on décide ou non d'entreprendre la réforme globale du régime exposée au chapitre 7.

M. James Francis Corcoran, pêcheur, St-Mary's, Terre-Neuve

Monsieur Corcoran décrit l'incertitude et le danger qui caractérisent la vie des pêcheurs et souligne que ces gens devraient pouvoir compter sur d'autres sources de revenu lorsqu'il leur est impossible de gagner leur vie en mer.

J'ai fait du huit à quatre dans une usine. On fait partie d'une équipe, on fait son travail, c'est simple. La pêche, c'est pas tout à fait ça.

Si tu veux vivre de la pêche, tu passes le plus de temps possible en mer. Je trouve ça normal de me lever à deux heures du matin et de ne rentrer que la nuit suivante ou celle d'après. Au large, le danger te guette. . . Il y a la glace, les conditions atmosphériques qui peuvent changer d'une heure à l'autre. . . et des vents qui peuvent aller jusqu'à 25, 30 nœuds, rendant la pêche quasiment impossible.

L'autre jour, un bateau en bois de 55 pieds n'est pas rentré. Heureusement, les gars ont été secourus par un chalutier et conduits en hélicoptère à St. John's.

Il y a différentes sortes de pêche. La pêche à l'année en haute mer; la pêche entre deux eaux où la saison dure de six à sept mois; la pêche côtière, ce qui est mon cas. À la fin des années 1970, la saison durait en moyenne dix mois parce que les conditions atmosphériques étaient bonnes et il n'y a pas eu de glace. Cette année, toutefois, j'ai rangé mes lignes pour la morue au bout de cinq semaines. Le poisson était là cinq semaines, puis l'eau s'est refroidie. . . Quoiqu'il en soit, ma saison était de cinq semaines, c'est tout.

Il y a des moments où je voudrais ne pas dépendre de l'assurance-chômage, travailler à l'année longue. Je serais ravi si je pouvais quitter mon bateau et travailler à autre chose. D'après moi, la plupart des pêcheurs le souhaiteraient aussi.

On pourrait utiliser, chaque année, des agrès de pêche d'une valeur de 10 000 à 20 000 $, mais il nous est impossible d'y consacrer une telle somme vu le peu qu'on gagne. Ainsi la plupart d'entre nous dépendent de ceux qui achètent notre poisson pour nous procurer le carburant et les engins de pêche que nous payons donc à même ce que nous recevons pour notre prise. Nos clients, eux, comptent sur nous pour que nous prenions du poisson. . . C'est peut-être pas une relation habituelle, mais certainement une relation d'employé à employeur, étant donné que l'un dépend de l'autre.

Quand tu travailles toujours dix semaines par année, tu n'as pas de problèmes avec l'assurance-chômage, ça fonctionne comme une horloge. Mais pour vous donner un exemple. . . qui prouve qu'il n'y a pas de rose sans épines. . . Ceux qui t'achètent ton poisson te délivrent une fiche de cessation d'emploi. L'an dernier, ils ont oublié d'inscrire mon numéro d'assurance sociale. J'ai attendu avec beaucoup de patience, mais comme à la fin de novembre je n'avais pas encore de nouvelles, je suis allé au bureau de St. John's, pour mettre les choses au clair. J'étais depuis une heure dans la salle d'attente, je poireautais, je regardais les gens boire du café, je faisais les cent pas. Finalement, j'ai été accueilli par une dame. Nous avons passé en revue l'affaire. . . comment je remplissais les conditions requises. . . 22 semaines de rémunération assurable. . . tout allait bien. Toutefois, pour une raison que j'ignore, mon numéro d'assurance sociale n'était pas sur la fiche, «Pas de problème, je vous le donne», lui ai-je dit. «Non, monsieur, il doit être inscrit par votre employeur», a-t-elle répliqué. «Bon sang, ça prendra des semaines! Regardez plutôt mon dossier de l'an dernier.» «Oh non, monsieur, ça ne marche pas. Si votre numéro d'assurance sociale n'est pas sur la fiche, nous ne pouvons pas donner suite à votre demande.» Là-dessus, je me suis choqué, mais ça n'a probablement pas aidé les choses parce que j'ai dû attendre encore quatre ou cinq semaines avant que ma demande soit réglée.

Malgré tout, je ne voudrais pas, en tant que pêcheur, être régi par un programme distinct. La plupart de nos prises sont écoulées sur le marché des États-Unis. À un moment donné, les pêcheurs et les politiciens américains soupçonnaient l'assurance-chômage d'être une forme de subvention versée aux pêcheurs canadiens et demandaient, en guise de compensation, que les droits de douane soient accrus de 20 à 30 %. Après enquête, ils en sont arrivés à la conclusion qu'il ne s'agissait pas de subventions, en raison du caractère universel du régime. Donc, si un bureaucrate décide de mettre en œuvre un programme différent, il nuira à toute l'industrie de la pêche de l'Est du Canada qui comprend non seulement les pêcheurs, mais aussi les travailleurs des usines de transformation du poisson et des entreprises de sous-produits. Autrement dit, l'avenir de chaque collectivité, ville et village de l'Est du Canada sera compromis.

Les pêcheurs devraient avoir droit à l'assurance-chômage tout comme n'importe qui d'autre. Il faudrait que nous soyons traités comme les autres travailleurs. . . mais, et qui sait pourquoi . . . tel n'est pas le cas. Nous ne retirons pas de prestations d'assurance-chômage avant la fin du mois d'octobre et y perdons automatiquement droit dès le 15 mai, même s'il y a encore de la glace partout. On devrait nous traiter de la même façon que les autres catégories de travailleurs. Nous vivons tout de même dans une démocratie.

L'assurance-chômage est très utile, mais les gens ne devraient pas en dépendre. En fait, c'est à ça que nous allons aboutir. Il devrait y avoir de meilleures solutions pour l'avenir de nos enfants. À présent, quand nous avons besoin de quelque chose – que ce soit des boîtes en carton ou des matelas – nous devons l'importer d'une autre province ou d'un autre pays. Si je voulais me procurer des moules, il me faudrait probablement acheter une boîte provenant du Danemark. Et pourtant nos côtes en dégorgent, mais personne n'a songé à exploiter cette richesse.

Vous savez, j'ai quitté Terre-Neuve en 1960. J'ai travaillé et voyagé partout au Canada. Pendant ce temps-là, je ne touchais pas de prestations d'assurance-chômage. J'ai fait toutes sortes de métiers. J'ai vécu sept ans à Toronto. Là, tous mes amis provenaient de l'Est du Canada et tous étaient partis de chez eux parce qu'ils ne pouvaient pas trouver du travail. Toutefois, aujourd'hui, je trouve qu'on ne devrait pas avoir à quitter Terre-Neuve, vu les ressources qu'on a. Je ne pense pas que je partirais, si c'était à refaire. Nous ne roulons pas en Cadillac, mais je suis sûr que nous pourrions survivre.

Chapitre 9

Le travailleur autonome : un cas spécial

Introduction

Aux termes de la loi, le travail à son propre compte n'est pas un emploi assurable. Une personne n'est considérée comme occupant un emploi assurable que si elle occupe un emploi aux termes d'un «contrat de louage de services». Ce terme technique est utilisé pour décrire la relation qui existe habituellement entre employeur et employé. Cette relation existe lorsque quelqu'un d'autre que l'employé détermine les conditions d'emploi, y compris les heures et les méthodes de travail, et s'occupe des questions de discipline, d'embauchage et de licenciement. Les travailleurs autonomes ne sont pas régis par un tel contrat et n'ont pas droit actuellement à l'assurance-chômage.

La conception d'un système de compensation qui assurerait une protection équitable à toutes les catégories de travailleurs autonomes en cas de chômage pose des problèmes quasi insurmontables. Ces travailleurs apportent une contribution essentielle à l'économie canadienne. Nous avons reçu des mémoires d'artistes, de camionneurs, de trappeurs, de techniciens en cinéma et de nombreux autres travailleurs indépendants. Les camionneurs, entre autres, ont présenté des arguments fort éloquents et persuasifs (voir l'encadré). S'il fallait cependant acquiescer aux demandes de chaque groupe, nous exposerions le Régime d'assurance-chômage à de très graves problèmes. Ces questions et le cas particulier des pêcheurs autonomes font l'objet de ce chapitre.

«Bien que le Régime d'assurance-chômage soit fondé sur des principes propres à l'exploitation d'un régime d'assurance, beaucoup le considèrent, dans la région de l'Atlantique, comme un programme d'aide sociale. Les cotisations sont nettement insuffisantes pour assurer le paiement des prestations, d'où la nécessité de contributions considérables de la part du gouvernement fédéral. Les dispositions spéciales visant les pêcheurs et les prestations fondées sur le taux de chômage régional ressemblent bien plus à un soutien du revenu qu'à des prestations d'assurance.» (Conseil canadien des pêches, mémoire)

L'opinion d'un camionneur

Extrait d'une lettre adressée à la Commission d'enquête par Lee Silliker, président de l'Association des camionneurs du comté de Northumberland

Le camionneur devrait avoir les mêmes droits que n'importe qui d'autre sur le marché du travail aujourd'hui. Il entretient une relation employeur-employé puisqu'il doit être embauché, qu'il doit obéir aux ordres de son supérieur et qu'il peut être congédié à n'importe quel moment.

En tant que camionneur indépendant travaillant au Nouveau-Brunswick, je sais très bien que je dois conserver, pour vivre, 30 % de mon revenu brut. Je vous demande de faire pression pour que la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifiée de façon à ce qu'au moins 30 % du revenu des camionneurs soit considéré comme salaire de base aux fins de l'assurance-chômage, du Régime des pensions du Canada et de l'impôt sur le revenu. Ainsi, tous auront une part juste et équitable, et le camionneur et sa famille pourront compter sur une source de revenu en cas de besoin.

Pour faire vivre sa famille, le camionneur doit se procurer un véhicule qui peut coûter jusqu'à 100 000 $. Il doit parfois surmonter de graves difficultés, trouver du travail, payer un impôt sur les surplus de bénéfices et respecter toutes les lois des diverses régions du pays. Le plus important est de trouver quelqu'un pour qui travailler. Il peut arriver qu'un camionneur se trouve privé de revenu pendant une partie de l'année.

S'il avait choisi d'être pêcheur, agriculteur ou travailleur forestier, il aurait droit aux prestations d'assurance-chômage. Parce qu'il a choisi d'être camionneur, il en est privé.

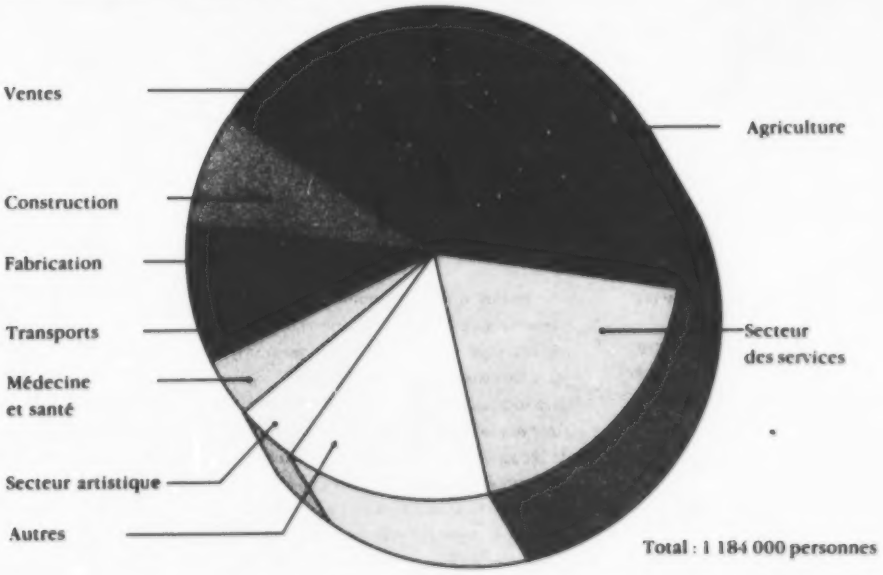
«Solidarité populaire Québec recommande que les personnes qui travaillent à leur compte ainsi que les personnes qui travaillent dans l'entreprise appartenant à leur conjoint soient admissibles au programme de prestations de maternité moyennant une contribution spéciale qui tient compte de la contribution de l'employeur.» (Solidarité populaire Québec, mémoire)

Les besoins du travailleur autonome

De plus en plus de Canadiens, poussés par leur imagination et leur dynamisme ou encore déçus de ce qu'offre le marché du travail, créent leur propre emploi : 10 % des travailleurs canadiens – soit 1,2 million de personnes – travaillent actuellement à leur compte. Depuis 1976, le nombre de travailleurs autonomes a augmenté de 27 % tandis que le nombre total de personnes employées s'est accru de 19 %[1]. Les principaux groupes de travailleurs autonomes figurent au tableau 9.1.

Bon nombre de ces travailleurs risquent de perdre leur gagne-pain à cause de changements cycliques, techniques ou structurels. Certains occupent des emplois temporaires dans d'autres entreprises que la leur et sont alors considérés comme employés aux termes de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Ils comprennent mal pourquoi ils n'ont pas droit à l'assurance-chômage alors que les pêcheurs, par exemple, qui sont dans une situation semblable à la leur, y sont admissibles. Nous avons entendu des plaidoyers enflammés de la part de plusieurs intervenants préconisant l'assujettissement des travailleurs autonomes à un nouveau régime d'assurance-chômage.

Tableau 9.1
Travailleurs autonomes par profession, en 1985



Source : Statistique Canada, *La population active, décembre 1985*, cat. 71-001, 1986.

Lorsque des travailleurs indépendants perdent leur gagne-pain, ils perdent non seulement leur revenu mais aussi leurs biens. L'aide sociale constitue leur seul recours. Nous sommes cependant d'avis que le risque que présente le travailleur autonome est incompatible avec les principes du Régime d'assurance-chômage. Ce risque est la possibilité qu'une personne provoque la situation qui lui permettra de recevoir des prestations. Tous les régimes d'assurance s'exposent à un tel risque. C'est pourquoi on entend dire que l'assurance contre l'incendie encourage les incendies et que l'assurance-chômage encourage le chômage. Les risques peuvent être réduits, mais non complètement supprimés.

«Si les principes d'assurance sont appliqués, les travailleurs autonomes ne peuvent pas être protégés, puisque leur chômage dépend presque entièrement d'eux.» (Institut canadien des actuaires, audiences de Toronto)

Il est facile d'appliquer ce raisonnement aux artistes et aux membres de professions libérales qui n'ont pas nécessairement engagé des capitaux élevés pour exercer leur profession. Toutefois, lorsque de petits entrepreneurs voient leur entreprise péricliter et fermer ses portes, surtout s'ils sont acculés à la faillite, on peut admettre que la situation est indépendante de leur volonté. Toutefois, si l'assurance-chômage ne devait protéger les travailleurs autonomes que contre les risques découlant de ces situations exceptionnelles et qu'elle exigeait d'eux les mêmes cotisations que tout le monde, on remplacerait une injustice par une autre. Par contre, si les cotisations n'étaient pas les mêmes, le régime d'assurance ne serait plus celui que nous connaissons mais un autre régime, probablement facultatif.

Le problème est encore plus épineux dans le cas de salariés embauchés par un conjoint travaillant à son compte et qui n'ont pas droit à l'assurance-chômage. Cette exclusion est probablement due au manque d'uniformité entre les divers principes de droit qui régissent en partie les droits et obligations des conjoints de personnes dirigeant une entreprise. En fait, l'assurance-chômage a toujours considéré le conjoint salarié comme un partenaire commercial et elle s'est ainsi trouvée considérablement en avance sur le droit familial et fiscal. De ce point de vue, la non-admissibilité aux prestations d'assurance-chômage est tout à fait logique, étant donné que les travailleurs autonomes n'y ont pas droit. Maintenant que le droit familial et fiscal commence à reconnaître au conjoint un statut de partenaire commercial, il serait illogique de recommander que le régime prenne une direction opposée. Évidemment, là où les lois régissant la propriété familiale ne considèrent pas le conjoint comme un partenaire à part entière, il est tout à fait justifié de traiter le conjoint salarié de la même façon que tout autre travailleur salarié aux fins de l'assurance-chômage.

Recommandation

32 Que les conjoints des travailleurs indépendants aient droit à l'assurance-chômage dans les provinces où les lois régissant la propriété familiale ne les considèrent pas comme des associés et où leur salaire est imposable.

«Il est évident que la plupart des personnes qui travaillent dans le domaine des arts d'interprétation ont besoin d'être protégées par le Régime d'assurance-chômage, et les gouvernements de certains pays ont reconnu ce besoin. Il est également évident que cette protection peut être assurée dans la mesure où l'on fait fi de la définition de l'emploi selon le droit commun et où l'on tient compte des divers arrangements contractuels possibles comme il en existe dans certaines professions (coiffeurs pour hommes, chauffeurs de taxi et pêcheurs, par exemple)[. . .]

Il serait sans doute difficile d'établir des règles satisfaisantes à l'égard de toutes les professions et de tous les régimes de travail que l'on trouve dans ce domaine. En 1973, la Commission d'assurance-chômage avait, semble-t-il, étudié la possibilité de traiter les artistes du spectacle comme un groupe spécial et de fixer un taux de cotisation collectif, mais aucun changement concret n'a été apporté. À cette époque, on avait également souligné la nécessité de résoudre d'autres problèmes, par exemple déterminer qui pourrait être considéré comme employeur, définir le terme "artiste du spectacle" et établir une règle permettant de déterminer dans quelles conditions un artiste peut être considéré comme chômeur. Des problèmes du même genre ont sans doute été réglés dans d'autres pays à l'égard des artistes, et au Canada à l'égard des pêcheurs. Le premier pas consisterait, pour le gouvernement, à étendre la protection du régime aux professions en question.» (Canadian Actors' Equity Association, audiences de Toronto)

Les artistes sont des travailleurs autonomes à part. Le Canada ne leur reconnaît aucun statut officiel qui pourrait les aider à accroître le revenu qu'ils tirent de leur profession. De nombreux groupes représentant les artistes se sont dits inquiets des conditions difficiles dans lesquelles leurs membres doivent travailler. Par ailleurs, ils affirment que ceux-ci tiennent à leur statut de travailleur autonome.

La fluctuation du revenu est l'un des principaux problèmes des artistes – comme de plusieurs autres travailleurs autonomes. Par exemple, une actrice peut, une année, faire une annonce publicitaire lucrative qui lui rapporte un montant forfaitaire élevé et ne toucher l'année suivante qu'une fraction de cette somme après avoir travaillé plusieurs mois dans un théâtre. Plusieurs groupes ont laissé entendre que l'assurance-chômage pourrait être la solution à ce problème. Le Comité d'étude de la politique culturelle fédérale[2], le Sous-comité sur l'imposition des créateurs et des interprètes[3] et le Groupe de travail sur le statut de l'artiste[4] ont tous trois formulé cette recommandation. En outre, l'Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio (ACTRA) a présenté un plan détaillé en vue d'intégrer ses membres au Régime d'assurance-chômage[5]. L'ACTRA estime que si son plan était adopté, les cotisations seraient probablement plus élevées que les prestations et qu'en conséquence, il s'autofinancerait. L'Union des artistes a indiqué qu'elle était disposée à administrer un fonds de stabilisation du revenu pour ses membres et à voir ses livres vérifiés comme il se doit par le gouvernement[6].

Le revenu des artistes est irrégulier du fait de la nature de leur travail. Parfois cette irrégularité se double d'une insuffisance de revenu. Or l'assurance-chômage n'est pas le moyen de régulariser le salaire et, comme on l'a dit à plusieurs reprises dans ce rapport, elle ne doit pas être un régime de supplément de revenu. L'assurance-chômage n'est pas là non plus pour fournir un revenu d'appoint. Le régime de supplément de revenu, proposé au chapitre 4, devrait s'appliquer à certaines de ces situations. Si un régime de stabilisation du revenu des artistes peut être mis au point, on se devra de l'encourager.

On doit se pencher sur le cas particulier des chasseurs et des trappeurs canadiens qui, tout comme les pêcheurs, vivent des ressources naturelles. On peut difficilement refuser l'assurance-chômage à ces travailleurs lorsqu'on l'accorde aux pêcheurs autonomes. La situation des pêcheurs est un sujet de controverse, et c'est pourquoi le reste de ce chapitre porte sur les prestations aux pêcheurs.

Les pêcheurs et l'assurance-chômage

La pêche et les revenus de la pêche

Les pêcheurs indépendants ont obtenu la protection du Régime d'assurance-chômage en 1956. Il s'agissait avant tout d'une décision politique fondée sur des considérations d'ordre social plutôt qu'économique. On voulait offrir un revenu d'appoint aux pêcheurs indépendants qui travaillaient dans l'industrie de la pêche côtière, notamment sur la côte Atlantique, ainsi qu'aux nombreuses collectivités côtières dont la survie dépend de la pêche. Toutefois, l'industrie de la pêche dans la région de l'Atlantique est très complexe, et les types de pêche y sont très variés : poissons de fond qu'on trouve au plus creux de l'océan tels la morue, la plie, le sébaste et la lompe; poissons pélagiques qu'on trouve près de la surface de l'océan, tels le hareng, le saumon et le maquereau, sans compter les mollusques et crustacés comme le homard, le pétoncle, la crevette et le crabe. L'industrie présente donc des différences appréciables d'une région à l'autre et à l'intérieur d'un même type de pêche. Par conséquent, peu d'observations générales peuvent être faites qui soient également valables pour toutes les régions et pour tous les types de pêche dans la région de l'Atlantique. La situation est différente sur la côte Pacifique, le saumon et le hareng rogué étant les principales espèces de poissons qui y sont pêchées.

L'industrie de la pêche étant très diversifiée, nombreux sont les facteurs qui peuvent influer sur le niveau et la stabilité du revenu des pêcheurs; les conditions géographiques et climatiques jouent un rôle majeur, mais il en existe d'autres selon le type de pêche ou la région côtière. Mentionnons notamment :

— La variété des espèces que peuvent prendre les pêcheurs et la possibilité d'obtenir des permis de pêche pour ces espèces. Dans les régions où les espèces sont nombreuses, comme au sud du Nouveau-Brunswick, les pêcheurs qui détiennent des permis pour plusieurs espèces peuvent se protéger contre une diminution du revenu lorsque la saison de pêche est mauvaise pour une espèce en particulier. Ceux qui pêchent le saumon sur la côte Pacifique ou le poisson de fond au Labrador connaissent d'importantes fluctuations de revenu parce que les stocks d'une espèce donnée et les prix obtenus peuvent varier d'une année à l'autre.

— La valeur relative des espèces disponibles. Le revenu des pêcheurs de la Nouvelle-Écosse, qui pêchent le homard et le pétoncle, est plus élevé que celui des pêcheurs de Terre-Neuve qui capturent des poissons de fond. De même, la pêche au saumon et au hareng rogué qui se pratique dans le Pacifique rapporte généralement plus que les types de pêche pratiqués dans l'Atlantique.

— La durée de la saison de pêche. Les conditions climatiques peuvent influer considérablement sur la durée de la saison de pêche, et notamment la présence des glaces le long de la côte du Labrador et au nord-est de Terre-Neuve, les conditions météorologiques, les habitudes migratoires des espèces et les décisions prises par le ministère des Pêches et Océans relativement aux quotas et au

«L'assurance-chômage n'est pas une mesure de dissuasion; il s'agit plutôt d'une mesure de soutien jusqu'à l'ouverture de la prochaine saison.» (Union des pêcheurs des Maritimes, mémoire)

«Les pressions exercées sur le ministère des Pêches et Océans pour que l'industrie de la pêche permette au plus grand nombre de pêcheurs de bénéficier de l'assurance-chômage ont rendu difficile la restriction du nombre de permis de pêche et ont probablement compliqué le système.» (Conseil des pêches du Canada, mémoire)

raccourcissement ou à la fermeture de la saison de pêche pour une espèce donnée afin d'empêcher l'épuisement des stocks.

— La disponibilité des espèces pêchées. Les conditions océaniques ou autres peuvent empêcher la morue de s'approcher des côtes et rendre sa capture impossible. Les quotas n'étant pas répartis par bateau, mais par flotte, certains pêcheurs peuvent se voir refuser leur juste part d'une espèce donnée parce que d'autres pêcheurs se sont vus accorder une part plus importante du quota.

— La surcapacité. Pour certaines espèces, il y a trop de pêcheurs et trop de bateaux pour trop peu de poissons. La surcapacité est telle que les quotas sont atteints dans une période relativement courte. Qu'elle résulte du nombre de pêcheurs ou du nombre et de la taille des bateaux, la surcapacité réduit la rentabilité de la pêche et le revenu net des pêcheurs. Toutes les grandes opérations de pêche sont aujourd'hui réglementées soit par l'octroi de permis soit par une limitation du nombre et de la taille des bateaux.

— Les conditions du marché et les coûts de capture. Ces dernières années, l'offre abondante de poissons de fond sur le marché américain et la baisse de certaines devises européennes par rapport au dollar canadien ont eu pour effet de réduire les bénéfices des pêcheurs de l'Atlantique. Le coût élevé du service de la dette cause de graves problèmes de liquidités dans toutes les régions et sur les deux côtes.

— La possibilité d'exercer un autre emploi. La situation varie selon les régions. On constate que les possibilités de trouver un autre emploi sont meilleures dans la région du Pacifique que dans les provinces de l'Atlantique. On observe le même phénomène dans les régions du centre et de l'ouest de la Nouvelle-Écosse et au sud du Nouveau-Brunswick, où il est plus facile de trouver un autre emploi que dans les autres régions de la côte de l'Atlantique, et notamment au Labrador.

L'assurance-chômage pour les pêcheurs

Depuis l'adoption d'une modification spéciale à la *Loi sur l'assurance-chômage* en 1956, l'assurance-chômage joue un rôle important dans le revenu des pêcheurs indépendants. Avant cette modification, seuls les pêcheurs qui travaillaient sur des chalutiers de haute mer et qui étaient des employés salariés participaient au Régime d'assurance-chômage au même titre que les employés des autres industries. La modification visait à offrir la protection du Régime aux pêcheurs indépendants, qui constituent 90 % de l'ensemble des pêcheurs.

Les pêcheurs indépendants se répartissent en deux catégories :

— Les pêcheurs à longueur d'année. Ceux-ci doivent avoir accumulé 20 semaines d'emploi assurables, doivent avoir exercé leur dernier emploi sur un bateau désigné par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada comme un bateau de pêche à longueur d'année et doivent faire la preuve qu'ils ont exercé un emploi à longueur d'année dans l'industrie de la pêche. Ces pêcheurs ont droit, sous réserve de certaines conditions, à toutes les prestations

«Ce que nous disons, en fait, aux pêcheurs des Maritimes, du Manitoba et d'autres régions, c'est qu'ils mènent un mode de vie utile. À notre avis, il importe de conserver l'industrie de la pêche, de ne pas déraciner ce mode de vie, de ne pas forcer tous ces gens à se disperser aux quatre coins du pays. Le Canada retire donc de gros avantages sur le plan social en versant à cette collectivité les sommes dont elle a besoin pour perpétuer son mode de vie.» (Community Unemployed Help Centre, audiences de Winnipeg)

du Régime d'assurance-chômage ordinaire. Les pêcheurs de cette catégorie représentent 10 % de l'ensemble des pêcheurs.

— Les pêcheurs saisonniers. La durée de la saison de pêche peut aller de quelques heures dans certains cas de pêche au hareng en Colombie-Britannique à presque un an dans le cas de plusieurs espèces du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Une personne qui pêche pendant toute la saison de pêche fixée pour sa région rentre maintenant dans la définition d'un pêcheur à plein temps. Les autres sont des pêcheurs à temps partiel.

Au fil des années, diverses modifications ont été apportées au Régime d'assurance-chômage pour l'adapter aux changements survenus dans l'industrie et pour établir des règles spéciales à l'intention des pêcheurs indépendants. Ceux-ci, qu'il s'agisse de pêcheurs saisonniers ou de pêcheurs à longueur d'année, ont droit à cinq prestations hebdomadaires pour chaque période de six semaines d'emploi assurables. Plutôt que d'être établie en fonction du nombre d'heures ou de journées consacrées à la pêche, la semaine d'emploi assurable est déterminée à partir de la valeur nette des prises d'une semaine, c'est-à-dire la valeur brute moins les frais d'exploitation qui sont habituellement de l'ordre de 25 %. Si la valeur nette des prises d'une semaine est inférieure au minimum requis (99 $), la semaine n'est pas considérée comme assurable. Ainsi, un pêcheur de la région de l'Atlantique peut, pour des raisons indépendantes de sa volonté, pêcher pendant six mois sans accumuler les dix semaines d'emploi assurables requises pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage.

Qui plus est, si le pêcheur ne réussit pas à accumuler six semaines d'emploi assurables, il ne pourra pas, pour faire établir son droit aux prestations d'assurance-chômage, faire compter les semaines où il a exercé un emploi d'un autre genre. Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional peuvent être versées aux pêcheurs «saisonniers» qui ont droit aux prestations d'assurance-chômage, mais la période de versement des prestations ordinaires et des prestations de prolongation est généralement limitée à 25 semaines et doit tomber entre le 1er novembre et le 15 mai pour les pêcheurs «d'été», et entre le 1er mai et le 15 novembre pour les pêcheurs «d'hiver». En 1983, on décida que les prestations seraient calculées en fonction des dix meilleures semaines de pêche pour un pêcheur qui accumulerait un minimum de 15 semaines d'emploi assurables. Cette disposition visait à encourager les pêcheurs à continuer de pêcher pendant la dernière partie de la saison, c'est-à-dire lorsque les prises se font plus rares et lorsque la mer est plus agitée.

L'assurance-chômage constitue un important revenu d'appoint pour les pêcheurs. En moyenne, la pêche représente environ 65 % du revenu net des pêcheurs, le reste provenant à peu près à parts égales de l'assurance-chômage et d'un autre emploi. L'importance relative de l'assurance-chômage et d'un autre emploi en tant que source de revenu supplémentaire varie sensiblement d'une région à l'autre. Dans les provinces de l'Atlantique, les prestations d'assurance-chômage représentent environ 20 % de la valeur du poisson débarqué. Pour un pêcheur moyen, les prestations d'assurance-chômage représentent un

«Dans le climat économique qui règne actuellement au Canada, les pêcheurs ont énormément de difficulté à trouver un emploi en morte-saison. Ils ne peuvent faire autrement que d'avoir recours à l'assurance-chômage. [. . .] En Colombie-Britannique, les pêcheurs sont fortement tributaires des conditions atmosphériques et des migrations de poissons. Sur la côte est du Canada, les pêcheurs exploitent souvent, en raison d'une multitude de facteurs, plusieurs produits de la pêche. Ils peuvent pêcher le homard, puis la morue le long des côtes dans leur propre bateau, ou encore le hareng et d'autres espèces, ce qui leur donne la chance d'être occupés plus ou moins tout au long de l'année. Dans la Baie des Chaleurs et d'autres régions de la Nouvelle-Écosse, les eaux sont prises par les glaces pendant six ou sept mois, et la saison de la pêche ne dure que cinq mois. Je ne vois donc pas comment il serait possible de concevoir pour les pêcheurs une sorte d'assurance-récolte.» (Syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés, section locale 31, audiences de Vancouver)

pourcentage variable de son revenu de la pêche : 31 % à Terre-Neuve, au Québec et à l'Île-du-Prince-Édouard et seulement 13 % en Nouvelle-Écosse. On relève aussi des variations marquées à l'intérieur d'une même province. Par contre, les prestations d'assurance-chômage représentent moins de 10 % du revenu net total des pêcheurs en eaux intérieures et des autres pêcheurs de la Colombie-Britannique[7].

Les problèmes que pose le régime

De l'avis des divers groupes intéressés, les problèmes que soulève le Régime d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs tiennent en grande partie à la nature même du régime, à sa complexité administrative, à son incapacité de satisfaire aux besoins des pêcheurs et aux difficultés qu'il impose aux entreprises de traitement du poisson qui n'ont pas suffisamment de poisson vers la fin de la saison de pêche.

Le régime est tout à fait contraire aux principes de l'assurance sociale puisque les cotisations des participants ne constituent qu'une faible partie de tous les fonds déboursés, le reste provenant des recettes de l'État. Au cours des dernières années, plus de 90 % des prestations versées aux pêcheurs ont été tirées du Fonds du revenu consolidé. Ainsi, en 1985, les cotisations des pêcheurs ont représenté 13 millions de dollars, tandis que les prestations qu'ils ont touchées se sont élevées à 180 millions[8].

«Ne serait-il pas utile de préciser d'abord quels effets l'assurance-chômage a, à long terme, sur l'industrie de la pêche? Premièrement, s'ils n'avaient pas droit à l'assurance-chômage, un grand nombre de pêcheurs chercheraient un emploi plus lucratif ailleurs. Les revenus de la pêche doivent donc être répartis entre un plus grand nombre et en sont réduits d'autant pour chacun. Deuxièmement, le versement de prestations de prolongation relativement généreuses aux travailleurs de l'industrie de transformation du poisson contribue à maintenir un plus gros bassin de main-d'œuvre pour cette industrie. Troisièmement, la combinaison des prestations de pêcheur et des prestations de prolongation n'encourage pas les travailleurs à quitter les provinces de l'Atlantique, ce qui contribue à maintenir leur revenu en dessous de la moyenne nationale. Quatrièmement, l'admissibilité à ces prestations ne favorise pas la restructuration interne de l'économie des provinces de l'Atlantique; elle empêche donc cette économie d'être plus dynamique et plus productive et entrave l'élévation du niveau de vie dans ces provinces.» (Conseil des pêches du Canada, mémoire)

Les pêcheurs qui bénéficient de ce régime spécial sont des travailleurs autonomes et, comme on l'a dit précédemment, le risque inhérent à leur emploi est en contradiction avec l'assurance-chômage. Mais le régime spécial à l'intention des pêcheurs pose d'autres questions. Bien qu'il soit incorporé à la *Loi sur l'assurance-chômage*, il s'en distingue totalement et en est indépendant. Ce sont les caractéristiques de l'emploi dans l'industrie de la pêche qui ont rendu cette distinction nécessaire car la pêche est un secteur fondamentalement différent des autres secteurs d'activité. Certains éléments importants du régime, comme le calcul de la rémunération assurable, les semaines d'emploi assurables et les conditions d'admissibilité aux prestations, sont différents dans le cas des prestations de pêcheur et dans celui des prestations ordinaires. Ce qui est plus grave, toutefois, c'est que certaines dispositions régissant les prestations de pêcheur sont en contradiction avec les principes fondamentaux sur lesquels repose le reste de la loi. Par exemple, les pêcheurs ne sont pas tenus de chercher de l'emploi.

Le régime s'est avéré inefficace et il n'a pas réussi à fournir un revenu d'appoint aux pêcheurs dans le besoin. Il ne tient pas compte de toutes les différences qui existent dans l'industrie de la pêche ni des fluctuations inévitables du revenu des pêcheurs. Ceux dont le revenu assurable est faible touchent des prestations relativement peu élevées, tandis que ceux qui gagnent gros reçoivent des prestations plus importantes, sinon le maximum. Or leur revenu dépend de bien des facteurs; entre autres, de la valeur du poisson pris ou de l'importance des prises – c'est-à-dire de la chance. L'assurance-chômage ne vient nullement en aide à ceux qui en ont le plus besoin, à savoir ceux qui ne peuvent atteindre le nombre minimum de semaines d'emploi assurables soit à cause de conditions

naturelles, soit à cause d'exigences administratives, soit encore parce qu'ils vivent dans un certain village. En outre, même pour ceux qui y ont droit, l'assurance-chômage, nous a-t-on dit, ne fait qu'accentuer la fluctuation du revenu au lieu de le stabiliser. Quand un pêcheur gagne beaucoup, il touche des prestations élevées, mais lorsque son revenu est faible, ses prestations diminuent également.

Il est d'autre part injuste que les pêcheurs aient droit à l'assurance-chômage, alors que d'autres, comme les chasseurs et les trappeurs, qui vivent eux aussi de l'exploitation des richesses naturelles et sont tout autant sujets aux caprices de la nature et des règlements administratifs, n'y ont pas droit. Il faut ajouter à cela que l'assurance-chômage, par l'importance même qu'elle revêt pour les pêcheurs, est devenue un moyen de réglementer certains aspects de l'industrie. La règle des dix meilleures semaines sur quinze semaines assurables fut adoptée pour encourager les pêcheurs à prolonger leur saison de pêche et fournir ainsi davantage de poisson vers la fin de la saison. La période de dix semaines (nécessaire pour être admissible) pousse les pêcheurs à prolonger la saison de pêche de certaines espèces, en dépit de conditions biologiques contraires.

Les acheteurs de poisson ont demandé qu'on allonge la période d'admissibilité (de 10 à 14 semaines) afin de prolonger la saison de pêche au-delà de la date à laquelle les pêcheurs ne souhaitent plus aller pêcher. Mais une telle mesure poserait de grands problèmes aux pêcheurs qui vivent dans des régions où la saison de pêche est courte du fait des conditions climatiques, où les stocks de poisson sont restreints et où il n'y a guère d'autres possibilités d'emploi. Les acheteurs se sont aussi plaints qu'ils avaient du mal à trouver suffisamment de poisson en fin de saison, lorsque les stocks de poisson diminuent. Les pêcheurs qui ont moins de 15 semaines d'emploi assurables sont naturellement peu enclins à aller pêcher à cette époque de l'année, car leur revenu assurable net est inférieur et leurs prestations s'en trouvent automatiquement réduites pour toute la période où ils y ont droit.

Le régime présente aussi quelques faiblesses et se prête facilement à des abus. On ne peut pas toujours vérifier les renseignements fournis et ceci peut entraîner des fraudes. Les pêcheurs et les acheteurs peuvent s'entendre pour modifier les rapports de pêche. Par exemple, des pêches peuvent être enregistrées pour une semaine autre que celle où elles ont eu lieu, ou elles peuvent être partagées entre les pêcheurs pour que le montant des prestations payées soit plus élevé. Un directeur d'usine paye, en tant qu'employeur, le même montant total de cotisations sur le poisson livré, quel que soit l'auteur de la pêche. Si un pêcheur a déjà gagné un revenu assurable suffisant, il peut s'entendre avec le directeur d'usine pour que celui-ci enregistre toute rémunération supplémentaire au profit d'un autre pêcheur. Le premier pêcheur ne perd rien, le deuxième devient admissible aux prestations d'assurance-chômage et le directeur reste en bonnes relations avec les deux, ce qui est essentiel pour lui puisqu'il s'assure ainsi un approvisionnement en matières premières.

«Les prestations fondées sur le taux de chômage régional tiennent du principe du tout ou rien, ce qui fait que le régime actuel a sur la volonté de travailler une incidence nettement plus grande que n'ont d'autres régimes connexes. Après les neuf premières semaines de travail, l'employé n'a droit à aucune prestation hebdomadaire. À la dixième semaine, il a droit à 42 prestations hebdomadaires; aucune prestation additionnelle n'est accordée pour toute semaine de travail subséquente. Il est clair que le régime encourage fortement l'employé à travailler exactement dix semaines, quelle que soit la durée de la saison de pêche et les besoins de l'entreprise de transformation.» (Conseil canadien des pêches, mémoire)

«L'examen de vos chiffres, qu'ils s'appliquent à l'une ou l'autre des cinq années étudiées, montre que le revenu maximal s'élève en moyenne à environ 10 000 $. Pour qu'un programme de stabilisation puisse fonctionner, il faudrait qu'il y ait des années bonnes et des années mauvaises. Il ne semble toutefois pas, à la lumière des données, qu'il y ait beaucoup de bonnes années.» (Union des pêcheurs des Maritimes, audiences de Charlottetown)

«L'une des raisons pour lesquelles il faut envisager un régime d'assurance-capture est le problème auquel font face les pêcheurs de Terre-Neuve qui, la saison dernière, n'ont pas été en mesure de capturer suffisamment de poissons pour être admissibles aux prestations d'assurance-chômage [. . .] Nous ne pouvons toutefois recommander de modifications radicales au régime existant pour les raisons suivantes : un régime d'assurance fondé sur la capture, tel qu'il a été proposé à la conférence des premiers ministres, serait considéré par nos partenaires commerciaux américains comme une forme de subvention plus directe à notre industrie que ne le sont les dispositions actuelles du Régime d'assurance-chômage visant les pêcheurs; un programme de stabilisation de la capture aurait pour conséquence d'étouffer à la longue les pêcheurs les moins productifs ou de devenir vraisemblablement un secteur auquel le trésor fédéral devrait consacrer plus de fonds qu'il ne le fait en vertu du régime actuel.» (Prince Edward Island Fishermen's Association, audiences de Charlottetown)

Une solution possible

Il n'est pas du ressort de cette Commission d'enquête de trouver des solutions aux nombreux problèmes de l'industrie canadienne de la pêche qui influent sur le revenu des pêcheurs. L'assurance-chômage a été offerte aux pêcheurs autonomes non à titre d'assurance sociale mais comme moyen d'obtenir un supplément de revenu.

Au fil des ans, on a essayé d'adapter l'assurance-chômage aux besoins particuliers des pêcheurs côtiers dont l'emploi est si différent des autres. Ceci a abouti à la création d'un régime d'assurance-chômage qui ne ressemble guère au régime général. Il a fallu redéfinir le revenu assurable, les conditions d'admissibilité, le nombre de semaines d'emploi assurables, le droit aux prestations et les exigences relatives à la recherche d'un emploi. Et malgré tout, comme on l'a vu, le régime n'a pas su venir en aide à ceux qui en avaient le plus besoin – c'est-à-dire aux pêcheurs à faible revenu et aux localités où ils demeurent. Il est évident que l'assurance-chômage n'est pas un bon moyen de compléter le revenu des pêcheurs et qu'on devrait l'abolir progressivement.

Cette Commission d'enquête n'est pas la première à arriver à cette conclusion. De nombreuses études ont recommandé que le Régime d'assurance-chômage destiné aux pêcheurs soit remplacé par un système plus adéquat d'aide aux pêcheurs. Bien entendu, l'élimination du régime actuel causera de graves difficultés aux pêcheurs si l'on n'a pas de régime de remplacement. Nous avons recommandé au chapitre 4 que le supplément du revenu soit une composante majeure d'un système amélioré de sécurité du revenu à l'échelle nationale. Il n'est toutefois pas nécessaire d'attendre l'entrée en vigueur d'un nouveau régime national pour procéder à des réformes. Les ressources financières actuellement consacrées aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et, dans certaines provinces, aux prestations de pêcheur sont considérables. Elles pourraient servir à financer des programmes de supplément du revenu qui seraient négociés avec chacune des provinces. Ce supplément ne sera pas offert uniquement aux pêcheurs – ou même à ceux qui vivent des ressources naturelles et dont le revenu est sujet aux caprices de la nature – mais sera offert à tout travailleur nécessiteux.

Recommandation

33 Que la partie V du règlement visant les pêcheurs soit modifiée et qu'un délai maximum de cinq ans soit fixé pour l'élimination des prestations destinées aux pêcheurs indépendants.

— Qu'au cours de cette période de cinq ans, aucun nouveau pêcheur n'ait droit aux prestations spéciales de pêcheur. Les bénéficiaires actuels pourraient choisir de recevoir, durant la morte-saison, un montant hebdomadaire calculé d'après la moyenne des prestations auxquelles ils ont eu droit au cours des cinq années précédentes, plutôt que d'après le barème actuel des prestations.

— Qu'au cours de cette période de cinq ans, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces concernées conçoivent et mettent en œuvre un régime de supplément du revenu pour tous les travailleurs, en fonction de leurs besoins, et que les ressources disponibles équivalent au montant des prestations spéciales de pêcheur actuellement versées.

Conclusion

Nous avons écouté attentivement les arguments des travailleurs autonomes. Eux aussi connaissent le chômage mais ils sont en grande partie maîtres de leur destinée. Parce qu'un régime d'assurance-chômage doit tenir compte de ce risque, nous en sommes arrivés à la conclusion inévitable qu'il faut répondre aux besoins des travailleurs autonomes par un mécanisme autre que l'assurance-chômage.

Les pêcheurs ont fait exception. La décision de leur donner droit à l'assurance-chômage a été une décision politique, fondée sur des motifs sociaux plutôt qu'économiques. Dès le début, le régime leur a fourni un supplément de revenu, et non une assurance sociale. Mais il n'a pas su remédier à la faiblesse et à l'instabilité du revenu des pêcheurs autonomes et des collectivités de pêcheurs. Ceci s'explique en partie par la complexité de la situation : la diversité de l'industrie de la pêche et les nombreux facteurs qui peuvent fortement influer sur le revenu des pêcheurs. Mais il faut dire aussi que l'assurance-chômage n'est pas le moyen qui convient pour fournir un supplément de revenu.

En conséquence, nous recommandons l'élimination progressive, sur une période de cinq ans, des prestations du régime spécial d'assurance-chômage pour les pêcheurs, et nous recommandons que les gouvernements concernés adoptent un système qui réponde mieux non seulement aux besoins des pêcheurs autonomes, mais aussi à ceux des autres travailleurs dont le revenu n'est pas suffisant. En fin de compte, il nous faut une bonne politique des pêches, un vrai régime de supplément du revenu et une stratégie de développement régional et municipal à longue échéance.

«Si vous deviez recommander que les pêcheurs ou certaines catégories de pêcheurs n'aient plus droit aux prestations d'assurance-chômage, il faudrait que ce soit à condition qu'un autre programme soit mis en œuvre pour remplacer le régime actuel.» (Gouvernement du Nouveau-Brunswick, audiences de Fredericton)

Notes

1 Statistique Canada, ***La population active, décembre 1985***, cat. 71-001, 1986.

2 Canada, Ministère des Communications, Comité d'étude de la politique culturelle fédérale, ***Rapport***, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1982.

3 Canada, Chambre des communes, Comité permanent des communications et de la culture, ***Rapport du sous-comité sur l'imposition des créateurs et des interprètes***, Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1984.

4 Canada, Ministère des Communications, Groupe de travail sur le statut de l'artiste, ***Le statut de l'artiste***, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

5 Mémoire présenté à la Commission d'enquête, le 29 janvier 1986.

6 Mémoire présenté à la Commission d'enquête, le 16 janvier 1986.

7 Canada, Ministère des Pêches et des Océans, ***Enquête de 1984 sur les pêcheurs de l'Atlantique***, Ottawa, à venir.

8 Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, données internes fournies par le service de recherche financière de la Direction générale des finances et de l'administration.

Rosemary Cairns, agent de relations publiques, Yellowknife

Bien que ce cas ne soit pas typique, les démêlés de madame Cairns avec la CEIC illustrent bien le sentiment de frustration qu'éprouvent de nombreux prestataires qui interjettent appel des décisions.

Je viens récemment de passer par le processus d'appel, allant de l'agent de l'assurance-chômage au juge, en passant par le conseil arbitral. J'en appelais de la décision de la CEIC de considérer une indemnité de logement comme une rémunération. J'invoquais que cette allocation était une façon de compenser le coût de la vie qui est plus élevé dans les Territoires du Nord-Ouest.

J'ai 35 ans, j'ai travaillé à temps partiel et puis à temps plein depuis l'âge de 17 ans, et j'ai cotisé au Régime d'assurance-chômage pendant tout ce temps-là.

J'ai demandé des prestations d'assurance-chômage en mai 1983, au moment où j'ai pris mon congé de maternité. . . Je travaillais à ce moment-là pour le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest. À cette époque, le seul avantage que le gouvernement offrait aux femmes qui prenaient un congé de maternité était l'indemnité de logement de 450 $ par mois, non imposable. Je pensais que je pouvais recevoir des prestations d'assurance-chômage en même temps que cette indemnité, puisqu'elle n'était pas imposable.

En réalité, la CEIC a déduit l'indemnité de logement de mes prestations de maternité. J'avais demandé à la CEIC si elle tenait compte de l'indemnité de logement et on m'a donné des réponses bien différentes les unes des autres. En fait, mes questions semblaient ralentir tout le processus.

À la fin de mai, j'ai reçu un relevé de paiement m'informant que, en raison de l'indemnité que je touchais, je n'avais droit à aucune prestation d'assurance-chômage pendant cette période. . . Le 24 juin, j'ai reçu un chèque de 161 $ pour les semaines du 15 et du 22 mai. Sur la carte de déclaration que j'ai ensuite renvoyée, j'ai précisé les différentes sommes que je recevais et j'ai demandé si la CEIC tenait compte ou non des indemnités non imposables que touchaient les prestataires.

Vers la mi-juillet, l'assurance-chômage m'a téléphoné pour me demander des explications au sujet de ces sommes; ensuite, je n'ai eu de nouvelles qu'à la mi-août après avoir appelé moi-même plusieurs fois pour savoir ce qu'il advenait de ma demande. . . Vers la fin d'août, je me suis rendue au bureau de l'assurance-chômage où l'on m'a demandé de remplir des cartes de déclaration couvrant toute la période à compter du 29 mai. Je l'ai fait et, le 12 septembre, j'ai reçu six chèques de 78 $ chacun, émis l'un après l'autre. J'ai également reçu deux autres cartes de déclaration, pour les semaines du 21 août et du 4 septembre.

Le 14 septembre, j'ai reçu une lettre du service de recouvrement de l'assurance-chômage à Edmonton me demandant de rembourser 161 $.

À cette époque-là, j'avais déjà interjeté appel devant le conseil arbitral de la décision prise au sujet de l'indemnité de logement. Je continuais à recevoir des lettres produites par ordinateur disant que mon salaire serait saisi si je ne remboursais pas le trop-payé, et comme on ne répondait pas aux lettres que j'écrivais, j'ai envoyé à la CEIC une série de seize chèques postdatés correspondant au montant que je devais. Le dernier de ces chèques a été encaissé un mois avant l'audition de mon appel devant le juge à Edmonton, en mai 1985.

Juste avant l'Action de grâces de 1983, j'ai reçu un avis de la CEIC m'informant que mon appel serait entendu à Edmonton la semaine suivante. Cela me donnait une journée ouvrable pour me rendre au bureau de la CEIC à Yellowknife et étudier les décisions que la CEIC citait à l'appui de sa recommandation de rejeter mon appel.

La CEIC m'avait dit que j'avais le droit d'interjeter appel et le droit de me présenter devant le conseil arbitral, et je trouvais très choquant qu'elle m'informât maintenant que je n'avais aucun droit de me présenter devant un conseil arbitral dans le territoire où je demeurais. J'avais tout le temps traité avec le CEC de Yellowknife, et on m'obligeait maintenant à me rendre à Edmonton pour exercer ce droit, alors que j'avais à prendre soin d'un bébé. Évidemment, j'ai protesté. Le compromis qu'on m'a offert était une audition devant le conseil arbitral, par conférence téléphonique. . . Dans sa décision, le conseil disait que l'appel reposait sur un point important, mais il n'a pas précisé lequel.

Le processus d'appel de l'assurance-chômage ne prévoit que trois motifs très précis pour lesquels on peut appeler d'une décision du conseil arbitral. J'estimais avoir les mains liées pour en

appeler devant le juge puisque je ne connaissais pas le motif de la décision du conseil arbitral. Aussi, j'ai écrit au président du conseil arbitral pour lui demander de me l'expliquer. La réponse que j'ai reçue ne m'a guère avancée. J'ai donc interjeté appel devant le juge pour tous les trois motifs d'appel, en précisant que je n'avais pas d'autre choix puisque le conseil arbitral ne pouvait pas m'expliquer sur quoi il avait fondé sa décision.

La CEIC m'a envoyé d'Ottawa une copie de la position qu'elle allait défendre devant le juge, comme elle est tenue de le faire. . . Ma confiance dans le système d'appel a encore été ébranlée lorsque la Commission m'a également envoyé une copie d'une décision d'un juge indiquant que si le conseil arbitral avait eu ***une preuve quelconque*** qui aurait pu l'amener à rendre sa décision (qu'il ait pris cette preuve en considération ou non), le juge n'avait pas le droit de réviser l'appel.

Au début de cette année, j'ai reçu une lettre recommandée avec accusé de réception du juge m'ordonnant de comparaître devant lui à Edmonton, en mai. La CEIC prenait à sa charge mes frais de déplacement jusqu'à Edmonton. . . En fin de compte, le voyage pour me rendre à l'audition (556 $) a coûté à la CEIC plus qu'elle ne m'a donné pour mon congé de maternité (629 $ – 161 $ = 468 $).

Bien que la décision du juge n'ait pas annulé la décision originale, elle me fournit au moins quelques explications. Dans sa décision, le juge semblait également reconnaître que la CEIC avait effectivement commis une erreur – qu'elle devrait réparer en essayant de trouver un moyen de revenir sur sa demande de remboursement. . . Mais je continue à me demander à quoi sert réellement tout le processus d'appel. C'est un processus très limité et bureaucratique qui ne satisfait personne.

À mon avis, il faudrait réviser le processus d'appel de l'assurance-chômage. Dans le système actuel, la CEIC gagne presque toujours, à moins qu'un prestataire ait les moyens d'engager un avocat qui connaisse la ***Loi sur l'assurance***

chômage pour défendre son cas. Le système actuel ne favorise pas le prestataire moyen car il établit et suit ses propres règles, que seuls des experts peuvent réellement comprendre. Ce qui semble raisonnable au citoyen moyen ne semble pas l'être à la CEIC. Pour ne donner qu'un exemple, la CEIC m'a dit que l'opinion du ministère du Revenu national sur ce qui est imposable et ce qui ne l'est pas ne la concernait pas. Pour l'assurance-chômage, cela est sans objet. Donc, tout argument s'appuyant sur une pratique du ministère du Revenu national, même s'il s'agit d'une remise de dette par décret du Cabinet, n'a aucune valeur pour l'assurance-chômage.

La CEIC ne semble pas trop savoir elle-même quel est son mandat. Elle donne l'impression de distribuer ses propres fonds par pure bonté d'âme, et non d'administrer un régime d'assurance auquel ont droit ceux qui y ont cotisé. Il ne semble pas non plus que la CEIC pense qu'elle puisse se tromper... Aucune entreprise privée ne pourrait fonctionner longtemps en raisonnant de la sorte.

Je crois que le Régime d'assurance-chômage est un système très compliqué et très rigide pour ceux qui l'administrent, un système où les gens ne peuvent pas faire appel à leur bon sens. Il me semble également qu'en dépit de tous ses ordinateurs, le système n'est pas très bien géré. Je ne comprends toujours pas, par exemple, pourquoi la CEIC m'envoie six chèques dont les numéros de série se suivent et, deux jours plus tard, me fait parvenir une demande de remboursement. Si je leur devais cet argent, pourquoi ne pas l'avoir déduit du montant des chèques? Je ne pense pas que cette façon de procéder, qui démontre clairement le manque de communication entre les services de paiement des prestations et les services de recouvrement, soit une façon efficace et sensée de dépenser l'argent des contribuables.

Je m'exprime assez facilement, et je suis plutôt têtue. Tout au long de cette affaire, je n'ai pu m'empêcher de me demander comment j'aurais réagi si je n'avais parlé que l'inuktitut ou l'une des langues dénées, et si j'avais cru être victime d'une injustice. Je vous demande donc d'étudier la possibilité de former, dans les Territoires du Nord-Ouest, un conseil arbitral composé à la fois d'anglophones et de personnes parlant une des langues autochtones.

Chapitre 10

La réforme des services

Introduction

Tout programme, si bien conçu soit-il, ne vaut guère mieux que les méthodes établies pour sa mise en œuvre et sa gestion. Cinq facteurs exercent une influence prépondérante sur l'exécution d'un programme :

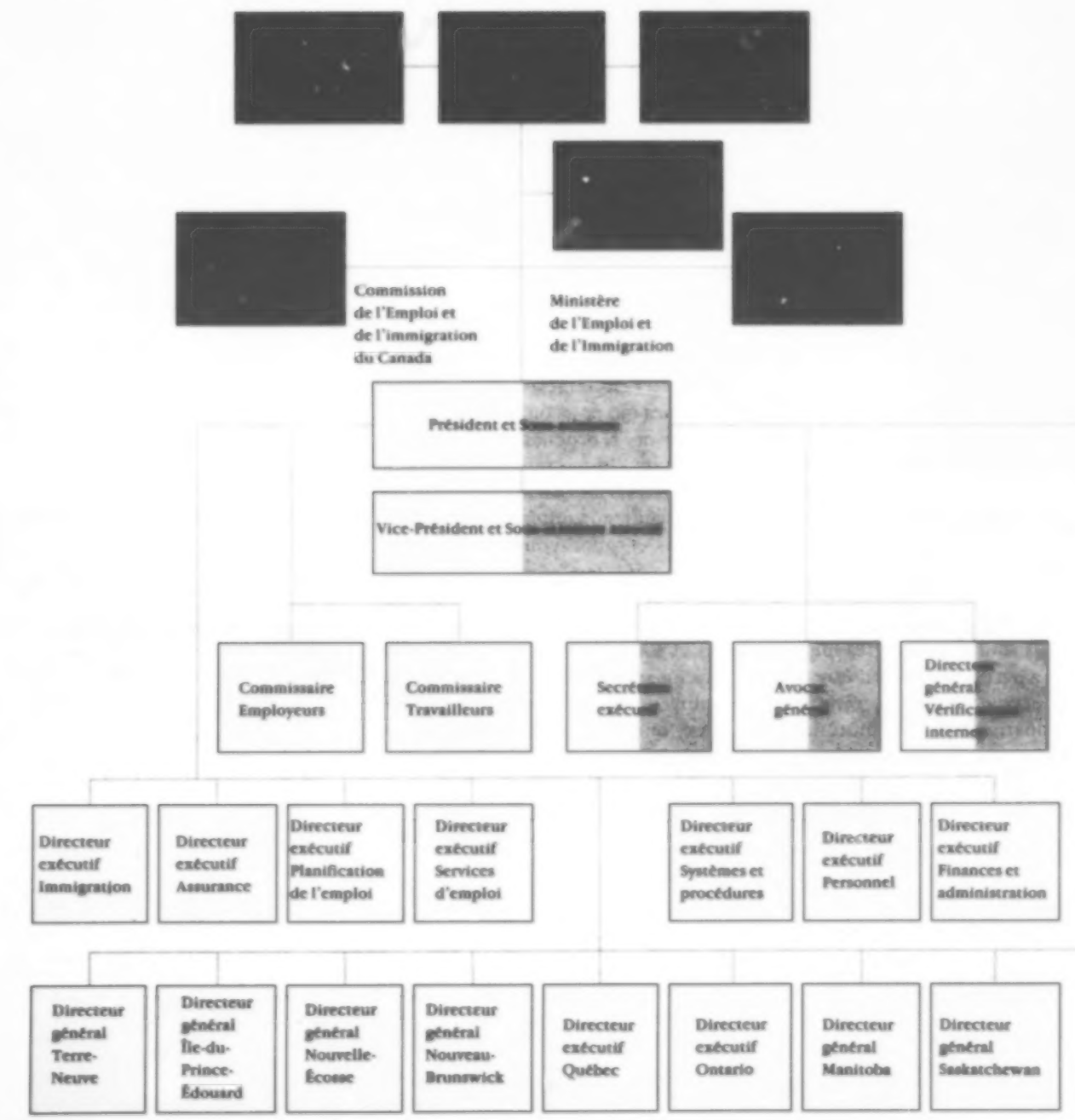
— le cadre juridique, qui précise les attributions, les pouvoirs et les processus de décision;
— le cadre financier, qui établit les ressources disponibles;
— les lignes directrices et règlements, qui permettent de donner corps au cadre juridique;
— les structures organisationnelles et les procédures administratives, qui déterminent les attributions de chaque composante de l'organisation;
— le personnel, qui définit la nature des rapports entre le programme et les clients.

Au cours des audiences et des consultations, nous avons entendu de nombreuses plaintes au sujet des services et de la gestion du régime. Nous relevons dans ce chapitre les problèmes qui nous ont été signalés le plus souvent. Il ne s'agit toutefois pas de reproches à l'égard du personnel de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada. Nos entretiens avec les agents des divers bureaux au Canada ainsi que les exposés présentés par leurs représentants syndicaux ont fait ressortir des problèmes inhérents à la loi, aux systèmes et aux façons de procéder. Comme l'indiquent les commentaires contenus dans le présent document, les rapports entre les clients et le personnel sont très variés. Les clients jugent que les employés sont généralement compétents, mais qu'ils sont soumis à des impondérables et sont dépassés par un système qui a perdu sa raison d'être et se suffit à lui-même. La question n'est pas de savoir comment rendre les employés plus prévenants ou plus compatissants, mais plutôt de déterminer quelles modifications doivent être apportées à l'organisation pour que le personnel puisse offrir des services qui répondent vraiment aux besoins des clients.

«Nous pourrions nous étendre sur les aspects rebutants des CEC : longues files d'attente, manque d'aménagements pour les personnes handicapées, confusion à l'intérieur des bureaux, entre les services d'emploi et les services d'assurance-chômage, manque de questionnaire permettant aux prestataires d'évaluer les services et de faire connaître leurs impressions, réception quelque peu glaciale et une attitude qui indique que les victimes du chômage sont des personnes *inférieures*, bureaux ouverts où ce qui s'y dit peut être entendu de tout le monde, etc.» (Confédération des syndicats nationaux (CSN), mémoire)

«Il existe un grand nombre de personnes vraiment compétentes qui travaillent pour l'assurance-chômage. Elles font tout leur possible dans tous les cas. Je pense que le problème vient plutôt des lois que ces personnes doivent appliquer et de la structure administrative dans laquelle elles travaillent.» (Community Unemployed Help Centre, audiences de Regina)

Tableau 10.1
Organigramme



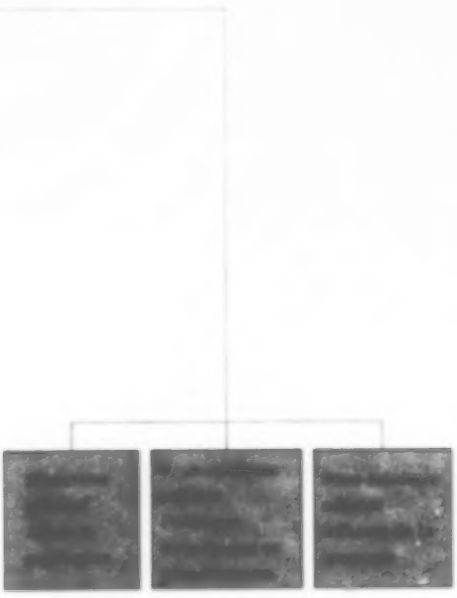
Autorité, pouvoir et processus de décision

L'actuelle Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) a vu le jour en 1977 par suite du fusionnement de la Commission d'assurance-chômage et du ministère de la Main-d'œuvre et de l'Immigration. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration a été créé au même moment.

> Ce fusionnement a été d'une importance historique pour le Régime d'assurance-chômage, car il a consacré l'abandon du double principe, posé en 1940, voulant premièrement qu'une gestion assurée par une commission autonome protège l'assurance-chômage des pressions politiques et, deuxièmement, que le droit de propriété des travailleurs sur le régime leur garantisse une représentation au sein de la Commission. Ce principe fut ébranlé une première fois par la modification de 1946, puis de nouveau en 1966 [. . .] Le fusionnement de 1977 a fait évoluer encore davantage la situation : le sous-ministre a été nommé président et le nombre de représentants du secteur privé a été réduit [. . .] En fait, le gouvernement a «exproprié» le régime[1].

Un organigramme de la CEIC et du ministère est présenté au tableau 10.1. Le ministre de l'Emploi et de l'Immigration est responsable devant le Parlement de la conduite et de la gestion du ministère ainsi que de la présentation du rapport de la CEIC. Le sous-ministre fait fonction de président de la CEIC et le sous-ministre associé, de vice-président. L'exécutif de la CEIC comprend aussi deux commissaires, représentant

«Présentement, vous avez déjà un squelette [. . .] l'organisation [. . .] ne marche pas comme ça devrait. En ajoutant ou en essayant de changer un système radicalement, je pense qu'on perd déjà beaucoup. Autre que la législation propre, elle est déjà là, même elle est très complexe, personne ne la comprend, personne n'est capable de s'en servir. En même temps, nous avons l'intervention continue de l'influence gouvernementale qui fait que c'est plutôt un appareil qui est politiquement pris, il n'est pas capable de bouger.» (Canada Employment and Immigration Advisory Council, audiences d'Ottawa)



Directeur général Alberta et Territoires du Nord-Ouest

Directeur général – Colombie-Britannique et Yukon

«Je suis tout à fait d'accord avec l'intégration des ministères et le partage des locaux parce que, de toute évidence, les personnes qui demandent des prestations d'assurance-chômage devraient pouvoir recourir rapidement à un service d'emploi. Le problème, c'est qu'au moment de l'intégration des bureaux de la Commission d'assurance-chômage et des Centres de main-d'œuvre du Canada, certains emplois ont également été fusionnés. C'est ce qui a notamment donné lieu à la création du poste d'agent de l'Emploi et de l'Assurance, communément appelé AEA, qui, à mon avis, constitue un véritable cauchemar du point de vue de la classification, puisqu'il suppose l'exercice de deux fonctions fort complexes, lesquelles sont pratiquement impossibles à remplir par une seule personne.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, audiences d'Ottawa)

respectivement les travailleurs et les employeurs. Il faut aussi mentionner le Conseil consultatif de l'emploi et de l'immigration, dont les membres sont nommés par le gouverneur en conseil après consultation avec des organisations patronales et syndicales. Ce conseil ne remplit qu'une fonction consultative.

La CEIC et le ministère de l'Emploi et de l'Immigration constituent un organisme imposant et géographiquement décentralisé, qui sert sa clientèle dans plus de 460 centres d'emploi du Canada et 572 bureaux sur les campus, offre divers services itinérants et met en œuvre le programme Extension. Quelque 28 000 fonctionnaires y travaillent[2]. En 1984-1985, le budget total de la CEIC et du ministère réunis s'élevait à environ 13,8 milliards de dollars, dont 11,7 milliards de dollars provenaient du Compte d'assurance-chômage[3].

Le fusionnement de 1977 visait plusieurs objectifs. Le premier était de fournir un service unifié aux clients afin de les aider à trouver un emploi, à améliorer leur employabilité ou à obtenir des prestations d'assurance-chômage. Le fusionnement devait permettre de simplifier le service à la clientèle; de trouver plus rapidement des emplois ou des programmes de formation pour les chômeurs; de réduire les frais d'administration; et d'exercer un meilleur contrôle administratif du Régime d'assurance-chômage[4]. Le fusionnement s'est fait graduellement et, en 1979, les services d'emploi et d'assurance-chômage partageaient presque tous les mêmes locaux.

Cette structure met le gouvernement bien en évidence; en effet, à part le bureau de poste, le Centre d'emploi du Canada est, en bien des endroits, le seul signe important de la présence fédérale. L'assurance-chômage donne aussi au gouvernement fédéral le moyen de verser de l'argent directement aux particuliers plutôt qu'aux organisations ou aux gouvernements provinciaux. À cet égard, elle s'apparente aux allocations familiales, aux pensions du Canada, à la Sécurité de la vieillesse et au Supplément du revenu garanti.

Ces deux éléments expliquent en grande partie que la commission ait graduellement perdu de son indépendance et de son autonomie depuis 1940. Le désir bien naturel du gouvernement fédéral de s'attribuer le mérite des dépenses qu'il effectuait et de jouer un rôle sur le marché du travail local avait mené, dans les années 1960, à l'établissement de deux structures parallèles – les bureaux de la main-d'œuvre et ceux de l'assurance-chômage – qui servaient souvent la même clientèle, rivalisaient pour l'obtention de fonds et faisaient double emploi. Dans un tel contexte, le fusionnement était une initiative logique, mais il n'a pas donné les résultats escomptés du point de vue de l'efficacité et de la pertinence des services. En outre, il a également entraîné des résultats inattendus qui ont compromis l'indépendance de la Commission d'assurance-chômage.

La nécessité d'une réforme

L'actuelle Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada n'a pas suffisamment d'autonomie, de pouvoir ni d'autorité. Bien qu'en théorie elle soit indépendante, elle fonctionne comme un ministère et, pour cette raison, elle est régie par les lignes directrices du Conseil du Trésor et les politiques relatives au personnel de la Commission de la Fonction publique. Quoique le Régime d'assurance-chômage continue d'être financé surtout par les cotisants, les deux commissaires qui représentent les employeurs et les travailleurs n'exercent qu'une influence minime. En vérité, représenter les intérêts fort variés de ces deux groupes constitue pour deux personnes un défi quasi insurmontable. Pour réussir dans cette tâche, les commissaires devraient être plus nombreux et plus indépendants.

«Ces services sont payés grâce à nos retenues. Nous avons droit à des services raisonnables. Nous ne voulons pas être harcelés et humiliés et perdre notre temps au bureau d'assurance-chômage. Il est temps que la CEIC commence à se comporter comme un organisme public plutôt que comme une bande de petits dictateurs.» (Paul Hutcheson, audiences de Victoria)

Un examen de l'histoire du Régime d'assurance-chômage révèle que les grandes orientations adoptées depuis 1940 n'ont pas été le fruit de négociations avec les groupes patronaux et syndicaux mais plutôt le résultat d'interventions politiques et bureaucratiques[5]. Comme on pouvait s'y attendre les politiciens ont tenu compte des diverses crises et des revendications des électeurs, mais ce sont les bureaucrates du ministère et des organismes centraux qui ont eu le dernier mot quant à l'envergure, à l'orientation et à l'organisation du régime.

«Les bureaucrates et les politiciens ont transformé ce qui à l'origine était un régime simple d'assistance temporaire pour les chômeurs en un des régimes les plus confus, compliqués et difficiles à évaluer de tout le secteur public canadien.» (Syndicat de la Fonction publique de la Colombie-Britannique, audiences de Vancouver)

Les groupes patronaux et syndicaux qui, avant 1977, avaient préconisé le fusionnement des services d'assurance-chômage et d'emploi n'avaient peut-être pas prévu que la nouvelle organisation prendrait autant d'ampleur et acquerrait autant de pouvoirs. Ils avaient peut-être également sous-estimé la tendance qu'a la bureaucratie à user de ses pouvoirs pour adopter des mesures de contrôle et d'autres mécanismes qui servent le système plutôt que la clientèle. Moins de dix ans après le fusionnement, on entend souvent dire que ceux qui paient la part du lion en cotisations ne sont pas consultés sur la gestion du régime et que les mécanismes de prestation des services ne répondent pas aux besoins des clients. Plusieurs personnes nous ont fortement recommandé durant les audiences publiques l'adoption d'une structure administrative qui tiendrait compte de ces préoccupations légitimes et confierait de nouveau l'exécution du programme à ses propriétaires.

L'actuelle structure de prestation des services pose un double problème. D'une part, la commission n'est pas dirigée ou contrôlée par les cotisants. Les employeurs et les travailleurs sont considérés comme des groupements d'intérêts particuliers, non comme des propriétaires. D'autre part, le gouvernement fédéral a, en matière d'immigration, de numéros d'assurance sociale, de création d'emplois, de formation et d'information sur le marché du travail, des responsabilités qui dépassent le simple cadre de l'assurance-chômage. Avec l'incorporation de tous ces services dans le Régime d'assurance-chômage, la bureaucratie est devenue extrêmement complexe et impossible à administrer.

«Les employeurs et les employés devraient avoir davantage leur mot à dire sur la formulation de la politique en matière d'assurance-chômage et sur l'administration des fonds, peut-être par l'intermédiaire d'un comité des orientations.» (Association des manufacturiers canadiens, mémoire)

Recommandation

34 Que la prestation des services d'assurance-chômage et d'emploi soit confiée à un nouvel organisme indépendant, la Commission de l'assurance-chômage.

«Le gouvernement devrait être tenu directement responsable du financement des prestations à caractère social.» (Chambre de commerce de Vancouver, audiences de Vancouver)

Tout au long de ce rapport, nous soulignons combien il est important que le gouvernement fédéral donne l'exemple en élaborant une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines. Si le ministère de l'Emploi et de l'Immigration était revitalisé, le gouvernement fédéral conserverait ses responsabilités en matière d'immigration, de formation et de développement du marché du travail. Nous croyons que ce ministère pourrait se voir confier un mandat général en ce qui

Les divers genres de sociétés d'État

Les organismes gouvernementaux peuvent prendre diverses formes selon les circonstances et les besoins particuliers. Bien que leur principale activité prescrive la forme générale qu'ils prendront, la part de l'intérêt public et la façon dont celui-ci doit être protégé déterminent leur structure particulière et leurs rapports entre eux. Outre les ministères, trois genres d'organismes peuvent être établis en vertu de la *Loi sur l'administration financière* : les sociétés ministérielles (appelées établissements publics dans la loi) et deux genres de sociétés d'État mères.

Les sociétés ministérielles remplissent généralement des fonctions d'administration, de recherche, de surveillance, de conseil ou de réglementation. Elles font partie intégrante de la fonction publique et sont financées grâce aux crédits parlementaires. Leurs employés sont protégés soit par la législation relative à l'emploi dans la fonction publique, soit par une législation spéciale. La société ministérielle est souvent créée pour satisfaire à un ou deux besoins particuliers – par exemple, acheter, vendre ou détenir des biens ou encore engager des poursuites ou en faire l'objet – dans le cadre de ce qui demeure une activité courante de l'État. Parmi les sociétés ministérielles (dont la liste figure à l'annexe B de la *Loi sur l'administration financière*), mentionnons le Conseil national de recherches, les Musées nationaux et la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Il existe deux genres de sociétés d'État mères, toutes deux responsables de la gestion d'activités commerciales ou de services, sur une base quasi commerciale, et qui, par l'entremise de leur ministre, doivent rendre compte au Parlement. Le gouverneur en conseil peut établir des directives régissant ces sociétés d'État, mais ces directives doivent être déposées devant le Parlement.

Ces deux genres de sociétés d'État mères sont dirigées par un conseil d'administration composé des directeurs, d'un président et d'un agent exécutif supérieur nommés par le gouverneur en conseil. Ces sociétés doivent présenter un plan général annuel au ministre compétent (plan qui explique le mandat de la société, ses objectifs et ses projets), ainsi qu'un budget annuel d'immobilisations devant être approuvé par le Conseil du Trésor (ce budget vise toutes les entreprises et activités ainsi que les investissements, à l'exception des dépenses de capital et des engagements financiers). Le ministre dépose un rapport sur le plan, le budget d'immobilisations et le budget de fonctionnement de la société, ainsi qu'un rapport annuel sur ses opérations.

La différence entre les deux genres de sociétés d'État mères a principalement trait aux crédits. Les sociétés d'État énumérées à la partie I de l'annexe C de la *Loi sur l'administration financière* doivent présenter au Conseil du Trésor un budget d'exploitation annuel détaillé. Comme elles utilisent les deniers publics, le gouvernement exerce sur elles une surveillance et un contrôle étroits et leur demande de rendre compte de la conduite de leurs affaires. La Société canadienne des postes et la Commission de la capitale nationale sont deux sociétés d'État de cette catégorie.

Les sociétés d'État mères de la deuxième catégorie sont autonomes et entretiennent des rapports distants avec le gouvernement parce que leur budget d'exploitation n'est pas soumis à l'approbation de ce dernier.

Ces sociétés ne figurent à la partie II de l'annexe C de la loi que si le gouverneur en conseil est convaincu qu'elles exercent leurs activités dans un milieu concurrentiel et que leur fonctionnement n'est habituellement pas tributaire de l'obtention de crédits. Air Canada et Pétro-Canada sont des sociétés d'État de cette catégorie.

Le conseil d'administration et les cadres supérieurs des sociétés d'État mères établies en vertu de la partie II de l'annexe C doivent diriger ces sociétés comme des entreprises privées et s'assurer qu'elles produisent des recettes suffisantes pour maintenir leur croissance et se développer. Si le gouvernement demande à ces sociétés de se charger d'activités précises dans l'intérêt public, il pourra les dédommager comme il le ferait de n'importe quelle entreprise privée. Cependant, toutes les sociétés d'État doivent tenir compte des objectifs gouvernementaux, qu'ils soient d'ordre économique ou autres.

Bien que les deux genres de sociétés d'État mères doivent à la fois tenir compte de l'intérêt public et fonctionner selon la structure et les méthodes de gestion d'une entreprise commerciale privée, celles qui sont énumérées à la partie I doivent d'habitude exercer des activités à caractère essentiellement gouvernemental. Leur personnel est protégé soit par la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, soit par le *Code du travail*. Les sociétés d'État mères énumérées à la partie II ont le plus souvent pour objet de gérer des opérations financières, commerciales ou industrielles. Elles ont les mêmes objectifs que les entreprises privées, doivent soutenir la concurrence et évaluer comme elles leurs succès et leurs échecs. Ces sociétés sont libres de gérer leurs affaires à leur guise, et l'intérêt public est protégé grâce à l'imposition, par le gouvernement, de directives générales et à la nomination de membres indépendants au conseil d'administration.

touche la mise en valeur des ressources humaines, mandat qui englobe-rait les responsabilités fédérales dans tous les domaines examinés à la partie II de ce rapport : développement de l'emploi, instruction et formation, information sur le marché du travail et équité en matière d'emploi. Divers éléments de ce mandat relèvent actuellement d'autres ministères (y compris Travail Canada, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et le Secrétariat d'État). Que toutes les fonctions de mise en valeur des ressources humaines relèvent ou non d'un seul ministère, la coordination des initiatives sera essentielle.

Recommandation

35 Que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration soit réaménagé et chargé de mettre en valeur les ressources humaines.

La structure de la nouvelle commission

Nous avons étudié les diverses formes que pourrait prendre la nouvelle commission autonome dont nous proposons la création. Pour régler les problèmes inhérents à la structure actuelle, nous avons passé en revue les modèles possibles en vertu de la *Loi sur l'administration financière* (voir l'encadré). La structure que nous préférons est celle de la société d'État mère, car c'est la forme de société la plus indépendante du gouvernement. Il faut convenir que la nouvelle commission ne satisferait pas à l'un des critères posés pour la formation d'une telle société, qui est d'évoluer dans un milieu concurrentiel. Toutefois, la nouvelle loi sur l'assurance-chômage réglementerait ses opérations et limiterait ses pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est des aspects fondamentaux du régime et du processus d'appel, de sorte que la protection normalement garantie par la concurrence serait garantie par des restrictions dans la loi. Étant entièrement financé au moyen des cotisations, le nouveau régime respecterait le principe qui consiste à ne pas demander de crédits au Parlement.

Recommandation

36 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit une société d'État mère établie en vertu de la partie II de l'annexe C de la *Loi sur l'administration financière.*

Pour que les employeurs et les travailleurs participent davantage à la gestion du régime et aient plus d'influence à cet égard, il faudrait que le conseil de direction soit plus représentatif qu'il ne l'est à l'heure actuelle; qu'il dispose de pouvoirs réels et soit responsable des opérations de la commission; et qu'il embauche son propre personnel et gère un fonds plutôt qu'un compte d'assurance-chômage.

Ces propositions visent à mettre en place un Régime d'assurance-chômage autonome, fonctionnant dans un cadre législatif qui protégerait les intérêts du public. Ainsi, une fois le nouveau texte de loi adopté et les directeurs nommés, il sera possible d'administrer le régime sans l'intervention du gouvernement, et de représenter équitablement les intérêts des cotisants. Nous jugeons cette réforme essentielle pour redonner au régime sa crédibilité et son intégrité.

«Nous invitons la Commission à envisager la création d'un comité consultatif national qui répondrait aux besoins des nombreux groupes d'employeurs au Canada et qui apporterait son aide au représentant des employeurs au sein de la Commission.» (Conseil consultatif de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, audience d'Ottawa)

«Que la représentation des travailleurs et travailleuses soit accrue au sein de la Commission de l'assurance-chômage, de façon que cela devienne numériquement égal à la représentation patronale et gouvernementale.» (Centrale de l'enseignement du Québec, audiences de Montréal)

Recommandation

37 Que le conseil d'administration de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit composé de 13 à 21 membres, dont la majorité proviendrait, en nombre égal, des milieux patronaux et syndicaux :

— Que les membres soient nommés par décret du conseil au terme de consultations avec les groupes intéressés, pour une période de trois ans, et que le tiers soit remplacé ou nommé à nouveau chaque année.

— Que le choix du président et du directeur administratif soit confié au conseil d'administration.

Rééquilibrer les rapports

«L'administration de l'assurance-chômage est un écheveau bureaucratique horrible, insondable et paperassier dans lequel travaillent des gratte-papier las, peu intéressés et peu sympathiques qui tirent de vagues instructions d'une montagne de règles, de listes et de procédures imprévisibles. Pour certaines personnes, l'obtention d'une première prestation est un exploit comparable à celui de convaincre l'Albanie de délivrer un visa touristique.» (Benetech Canada Inc., mémoire)

Notre proposition touchant la création d'une commission autonome chargée d'administrer le nouveau régime d'assurance-chômage découle de notre ferme conviction que l'administration du régime doit être mieux adaptée aux besoins et aux préoccupations des travailleurs et des employeurs. Nous avons également cru nécessaire de rétablir un certain équilibre entre l'énorme et impersonnelle bureaucratie, d'une part, et les particuliers qui demandent des prestations, d'autre part. Autre élément, moins important toutefois, le nouveau régime d'assurance-chômage devrait être entièrement financé grâce aux cotisations. Il nous a donc semblé raisonnable de proposer que ceux qui paient ce régime soient, sous l'autorité du Parlement, responsables de son administration, et de supposer que cette administration sera plus sensible aux besoins et aux préoccupations des cotisants.

«Quelqu'un m'a dit, il y a des années, qu'il faut étudier l'assurance-chômage dans le contexte de ce qu'elle est : elle est un régime d'assurance, et les compagnies d'assurance n'aiment pas verser des prestations. Si l'on se rappelle cela en faisant affaire avec la CEIC, il sera toujours possible de faire face à la situation. Malheureusement, c'est justement ce qui se passe. Il faut affronter la CEIC, qui a pour mission non pas de vous aider, mais de vous mettre des bâtons dans les roues.» (Kamloops Unemployment Guidance Centre, audiences de Vancouver)

Depuis longtemps toutefois, le régime est administré selon une tout autre perspective : des habitudes se sont ancrées, inspirées par une philosophie de contrôle et par la commodité administrative plutôt que par le service à la clientèle. Ces traditions et habitudes ne changeront pas du jour au lendemain. La nouvelle commission devra s'y attaquer avec vigueur et détermination.

Nous avons rejeté une autre approche, qui aurait consisté à corriger les lacunes par une série de modifications législatives, non seulement parce qu'elle ne s'attaquait pas aux causes mêmes du problème, mais parce que, dans le passé, ces modifications fragmentaires n'ont fait qu'ajouter à la complexité de la situation et qu'elles sont à l'origine d'une bonne partie de la confusion qui règne actuellement. La solution proposée consiste à mettre sur pied un organisme qui aura la réputation d'être crédible, sensible aux besoins des cotisants et capable d'exercer de manière responsable les pouvoirs qui lui sont confiés.

Recommandation

38 Que la loi créant la Commission de l'assurance-chômage habilite pleinement cette dernière à administrer le régime et à dispenser les services.

Il serait injuste de laisser croire que les modifications structurelles proposées résoudront comme par magie tous les problèmes que nous soulignons dans ce rapport. D'après les témoignages entendus au cours

des audiences, plusieurs estiment que l'approche actuelle a entraîné un certain déséquilibre et qu'il existe même un certain parti pris dans l'administration du programme. La disproportion entre la Commission de l'emploi et de l'immigration (CEIC) et chacun des prestataires ou employeurs résulte de nombreux facteurs. Exception faite de la taille de la CEIC, de sa situation de monopole et du caractère obligatoire du régime, cette disposition tiendrait aux facteurs suivants :

— La complexité de la loi et du processus de réglementation crée un écart inévitable entre l'expert qui comprend le régime et le non-expert, obligé de lui faire confiance, de même qu'entre l'administrateur et le client. Ce n'est pas un problème que la commission peut entièrement régler, ni maintenant ni dans l'avenir.

— Les clients n'ont pas autant accès à l'information (et même à des renseignements sur des règles relativement simples) que les administrateurs. Bien que l'on ne puisse pas entièrement éviter cet état de choses, on pourrait sensiblement le modifier en instaurant une administration plus attentive aux clients.

— Il y a un écart entre ceux qui ont des pouvoirs discrétionnaires sur la mise en œuvre du régime et ceux qui doivent se plier à leurs décisions. C'est dans ce domaine que la nouvelle commission, constituée différemment, pourrait avoir l'effet le plus sensible.

On dit toujours au travailleur, vous n'avez pas droit à ci, vous n'avez pas droit à ça, mais rarement on lui dit, vous pourriez avoir droit à telle chose.« (Société des ressources communautaires de Brandon, audiences de Montréal)

«Il faudrait publier une sorte de liste des choses à faire et à ne pas faire tirées de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Certains de nos membres qui ont touché des prestations de chômage ont été pénalisés ou bien n'ont pu recevoir leurs prestations parce qu'ils ne connaissaient pas les règles.» (Mainland Nova Scotia Building and Construction Trades Council, audiences d'Halifax)

«Pour ce qui est des dépliants et autres brochures, on en trouve dans tous les bureaux de la CEIC. Ils portent sur de multiples questions, par exemple les cartes de déclaration de quinzaine, les prestations de maternité, les règlements relatifs aux pêcheurs, et la façon de se trouver du travail. Dans l'ensemble, nous sommes d'avis que ces documents ne sont pas adéquats. Ils ne donnent pas les renseignements dont les prestataires ont besoin au sujet du régime.» (Vancouver Island Building and Construction Trades Council, audiences de Vancouver)

Informer le public

De nombreuses critiques ont été formulées au sujet du peu de renseignements que les employeurs et les prestataires reçoivent concernant le Régime d'assurance-chômage. Même si la CEIC produit et diffuse une foule de publications, de programmes audio-visuels et d'annonces publicitaires, ces renseignements sont considérés comme insuffisants. Certains intervenants aux audiences n'ont pas hésité à manifester leur mécontentement devant le manque de lignes téléphoniques, par exemple, qui n'est pourtant pas un problème si difficile à régler. Il est impossible de ne pas conclure que la question de l'accès du public n'a pas reçu l'attention qu'elle méritait.

Les demandes et les plaintes adressées aux députés sont un autre indice révélateur de la frustration du public à l'égard de l'assurance-chômage, et les 36 députés de toutes les régions du pays qui ont assisté aux audiences nous en ont fait part. Un député de la région d'Ottawa a fait valoir que le bureau de sa circonscription recevait «beaucoup plus de plaintes au sujet de l'assurance-chômage que de tout autre programme gouvernemental». En 1985, dans 38 % des cas où l'on a demandé son aide sur des questions fédérales, il s'agissait de problèmes relatifs à l'assurance-chômage ou à d'autres programmes du ministère de l'Emploi et de l'Immigration du Canada[6]. C'est à l'administration de l'assurance-chômage qu'il incombe d'informer les prestataires de leurs droits et des formalités à remplir relativement à l'assurance-chômage. Les prestataires, pour leur part, doivent recevoir dès le début de meilleurs renseignements et des indications sur la façon dont la loi s'applique dans leur cas particulier. Ils ont besoin de services dans des langues autres que les langues officielles, y compris des services d'interprétation gestuelle pour les malentendants.

«Pour ce qui est des personnes handicapées, tout comme les femmes ou les autochtones d'ailleurs, ou n'importe quel autre groupe minoritaire auquel vous pouvez penser, c'est une autre affaire. Certaines personnes sont un petit peu moins indépendantes ou plus entêtées que d'autres, et ont peut-être davantage besoin d'aide. En ce qui me concerne, je demandais tout simplement que quelqu'un me lise des renseignements.» (Jay Madsen, audiences de Toronto)

«J'ai l'impression que je passe un tiers de mon temps uniquement à remplir des formulaires.» (Anne Parkinson, propriétaire d'une scierie; CBC/*Venture*, 27 avril 1986)

«Il est vraiment extrêmement pénible d'essayer d'obtenir des renseignements sur tout ce qui touche l'assurance-chômage. Certains de mes amis ont attendu plusieurs jours avant d'obtenir des renseignements au téléphone. Essayez donc de contacter un conseiller en matière d'emploi, c'est toute une expérience. Vous passez des heures et des heures à attendre dans plusieurs queues pour voir des personnes surchargées de travail.» (Arja Lane, audiences de Sudbury)

À cet égard, les employeurs et les prestataires ont des besoins différents. Les employeurs doivent pouvoir obtenir rapidement des renseignements précis sur leurs obligations. Ils ont aussi besoin des services de conseillers spéciaux qui connaissent bien leurs problèmes, et plus particulièrement ceux de petites entreprises. Ils souhaitent également que les formulaires soient plus simples et qu'on mette en place un système leur permettant d'avoir accès aux décisions rendues. De nombreux dépliants et brochures sont à la disposition des prestataires mais, à part le guide fort complexe sur la façon de remplir le Relevé d'emploi, les employeurs ne disposent que de peu de renseignements écrits. Bien souvent, ils trouvent donc le système incompréhensible, et la grande majorité ne savent pas de quelle façon la loi peut les toucher. En outre, pour comprendre le guide sur la façon de remplir le Relevé d'emploi, il faut, semble-t-il, un niveau de scolarité postsecondaire[7].

Recommandation

39 Que la Commission de l'assurance-chômage renseigne davantage le public, les employeurs et les travailleurs sur le régime en général, sur les exigences de la loi et du règlement et sur la procédure d'appel, ainsi que sur les droits et obligations des prestataires et des appelants.

Le labyrinthe de la réglementation sur l'assurance-chômage

Le personnel de l'assurance-chômage peut avoir à consulter une partie ou l'ensemble des documents suivants avant de rendre une décision au sujet de *l'admissibilité* aux prestations. Non seulement l'agent doit assimiler une quantité incroyable de renseignements, mais il y a bien souvent contradiction entre les documents.

Loi sur l'assurance-chômage

Règlement sur l'assurance-chômage

Guide des prestations (explique l'application de la loi)

Circulaires du *Guide des prestations* (expliquent le *Guide des prestations*)

Bulletins du *Guide des prestations* (contiennent les corrections ou mises à jour du *Guide des prestations*)

Directives des Services d'assurance (interprétation ou application de la loi et de la jurisprudence par les bureaux régionaux)

Télex concernant la politique générale (donnent les changements non encore incorporés dans les documents ci-dessus)

Guide de la politique des services d'assurance (explique la politique de la CEIC)

Guide de la détermination de l'admissibilité (explique les décisions des juges faisant jurisprudence)

Pour ce qui concerne *l'assujettissement*, l'agent se reporte plus précisément aux documents suivants :

Loi sur l'assurance-chômage (partie IV, articles 3 et 4)

Règlement sur l'assurance-chômage (partie II, article 50)

Guide des prestations (partie 4.4.2 et chapitre 12)

Guide de la politique des Services d'assurance (parties 10 et 28)

Directives des Programmes de prestations et des Services d'assurance et télex concernant la politique générale (84-37, 83-77, 85-2A, B, C, D, E, F, G, H, I; Politique générale : 85-33, 85-36; directives des Services d'assurance : 84-6)

Circulaires du *Guide des prestations* (84-8, 84-10); circulaires des enquêtes et du contrôle (84-7, 79-6, 84-11)

Guide de la détermination de l'admissibilité (chapitre 10.12, 1-1400)

Lignes directrices et façons de procéder : la réglementation

Il faut faire une distinction entre les principes qui sous-tendent la structure des prestations de tout régime d'assurance-chômage et les règles appliquées pour le mettre en œuvre. Comment, par exemple, formule-t-on une demande de prestations? Quels sont les critères utilisés pour déterminer si la perte d'un emploi est «involontaire»? Qu'entend-on, en pratique, par recherche d'emploi? Actuellement, certaines de ces règles sont exposées dans la loi ou dans le règlement, d'autres dans les interprétations administratives et d'autres encore dans les décisions des juges (voir l'encadré).

«En tant que programme complet de remplacement du revenu et comme élément clé de notre système de sécurité sociale, notre régime d'assurance-chômage doit être humanisé et rendu plus accessible; ses restrictions et exclusions doivent se borner à prévenir les abus et ne pas être utilisées pour empêcher des chômeurs authentiques d'obtenir des prestations auxquelles ils ont droit.» (Fédération du travail de la Colombie-Britannique, mémoire)

Quel que soit le document où ces règles sont exposées, notre proposition aura pour effet de conférer à la Commission de l'assurance-chômage d'importants pouvoirs discrétionnaires en ce qui a trait à l'application de la loi. C'est à elle qu'il incombera de déterminer les règles à adopter pour offrir les services. Cet élargissement des pouvoirs discrétionnaires en matière administrative donnera à la nouvelle commission une occasion unique d'adopter une attitude et des principes généraux qui correspondent davantage aux besoins des clients.

Quel que soit leur fondement juridique, les règles et procédures actuelles pénalisent bien souvent le prestataire qui ne transmet pas tous les renseignements demandés même si ceux-ci ne sont pas essentiels. Or l'ignorance des détails de chaque règle ne devrait pas jouer contre le prestataire. Voici quelques-unes des réformes proposées.

«Le système est tellement compliqué que l'on entend partout : "Si je ne pose pas la bonne question, je n'aurai pas la bonne réponse".» (Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, audiences de Moncton)

Les délais

D'après le paragraphe 20(4) de la *Loi sur l'assurance-chômage,* le requérant doit faire sa demande de prestations à un moment bien précis, soit «le premier jour où il remplissait les conditions requises pour la formuler». Toutefois, selon l'article 39 du règlement, il est possible «d'antidater» la demande si le requérant avait «un motif justifiant le retard de sa demande».

«En aucune circonstance ne devrait-on perdre cet argent pour quelque raison que ce soit. Bien souvent, c'est la fierté qui empêche les chômeurs de toucher des prestations. La plupart des gens ne présentent pas immédiatement de demande de prestations parce qu'il croient honnêtement qu'en déployant quelques efforts, ils se trouveront un emploi presque tout de suite. Malheureusement, c'est loin d'être réalité. De l'avis de la CEIC, les critères permettant d'antidater des demandes devraient être élargis de façon à accorder plus de crédibilité aux clients pour ce qui est de la recherche d'un emploi, ou d'autres raisons. La CEIC recommande que les prestataires aient un mois pour présenter leurs demandes.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, mémoire)

De même, la commission peut interrompre le versement des prestations au cours de la période de prestations (la période fixe de 50 semaines suivant la date où le prestataire a fait établir son droit initial aux prestations), lorsque le prestataire obtient un emploi à plein temps. Si le prestataire perd son emploi avant la fin de cette période, il peut renouveler sa demande, mais il doit le faire dans un certain délai.

Le nombre d'appels présentés par suite d'un refus de prestations dans des circonstances de ce genre indique que les règles régissant la présentation des demandes font perdre un grand nombre de prestations aux bénéficiaires. Selon la pratique actuelle, ceux-ci doivent prouver qu'ils avaient un «motif valable» de tarder à présenter leur demande. On nous a suggéré à maintes reprises de mieux faire connaître les règles au sujet des délais et de ne pas pénaliser ceux qui, sans le vouloir, enfreignent ces règles. L'important ici n'est pas de fournir plus de renseignements sur des règles imparfaites mais d'évaluer avec un esprit critique le fondement réel des règles en question. Nous ne voyons aucune raison de ne pas accepter une demande si elle est présentée au cours de la période pendant laquelle le requérant est admissible aux prestations.

Le fardeau de la preuve

«Dans le rapport déposé par la Commission de réforme du droit vers le milieu des années 1970, où il était question de la *Loi sur l'assurance-chômage* et du règlement y afférent, de vifs reproches ont été exprimés au sujet des lacunes relevées au regard des droits de l'individu à ce moment-là. Or, la situation n'a pas changé [. . .] L'objectif doit être d'assurer la défense des droits des chômeurs.» (Brian Krempien, audiences de Regina)

Au lieu de déclarer d'une façon neutre que, dans certaines circonstances, les requérants ont droit ou n'ont pas droit à des prestations, la loi stipule qu'une personne n'est pas admissible *tant qu'elle n'a pas fait la preuve* d'avoir satisfait aux conditions requises (article 54). C'est là une façon inhabituelle et plutôt sévère de dire que les prestataires doivent établir le bien-fondé de leur demande, qui témoigne d'une attitude fort peu sensible aux besoins des clients. Même s'ils remplissent les conditions d'admissibilité, les requérants ne peuvent pas toucher de prestations avant d'avoir prouvé qu'ils y ont droit.

Donner une réponse erronée à une demande de renseignements peut priver quelqu'un de ses prestations d'assurance-chômage.« (Fédération du travail de la Saskatchewan, audiences de Regina)

La nouvelle commission devrait examiner ces règles de près, et exiger seulement que les requérants montrent qu'ils remplissent les conditions essentielles d'admissibilité. Dans les cas où les prestations sont refusées, il incomberait alors à la commission de démontrer que sa décision est raisonnable. De plus, la nouvelle commission devrait offrir aux prestataires l'aide dont ils ont besoin pour rassembler les faits qui serviront à étayer leur demande.

Les prestataires comprendraient plus facilement leurs droits et obligations si le règlement précisait les circonstances générales dans lesquelles une demande peut *ne pas* être acceptée et indiquait qu'il incombe au prestataire de soumettre les faits nécessaires pour étayer sa demande. Ainsi, la preuve au sens légal ne serait plus un élément essentiel de l'établissement de l'admissibilité. La seule obligation du requérant consisterait à fournir les renseignements voulus.

Les normes à respecter

«Les employés s'en moquent éperdument. Ils se satisfont de leur emploi stable et se réfugient derrière une pile de règlements et d'autres textes rédigés de façon bien compliquée et dont il n'y a pas moyen de se sortir. Ils ne font aucun effort pour me rencontrer à mi-chemin. Je dois donc faire tout mon possible pour aller jusqu'à eux, pendant qu'ils sont là à me regarder et à détruire mon raisonnement avec leurs règlements, sous prétexte de me donner une "audience équitable".» (Ralph Neumann, mémoire)

Certaines règles stipulent que le prestataire est tenu de «fournir une preuve» ou «d'indiquer le motif». Ces exigences paraissent parfois mystérieuses puisqu'on ne précise pas la nature de la preuve requise ou ce qui peut être considéré comme un «motif valable». La notion de motif ne s'applique pas seulement dans le cas des départs volontaires, elle s'applique aussi au délai de présentation d'une demande. De plus, l'obligation pour le requérant de chercher un emploi laisse entendre, du moins implicitement, qu'il existe une norme précise qui permet de déterminer si le requérant se plie ou non à cette obligation.

On pourrait trouver d'autres exemples de cas où le requérant peut ne pas avoir reçu suffisamment de renseignements pour agir dans son propre intérêt. Mais le problème ne tient peut-être pas à un simple manque de renseignements. Il tient peut-être au fait qu'il n'y a pas de norme bien établie ou de règle objective, ou que les exigences sont fixées selon les circonstances ou l'interprétation qui en est faite dans chaque cas. Lorsque les décisions des administrateurs du régime ont un caractère discrétionnaire, les requérants risquent de se trouver dans une position désavantageuse. En outre, plus les administrateurs sont autorisés à faire comme bon leur semble, moins on peut contester leurs décisions. Il conviendrait que la nouvelle commission fixe des normes précises pour protéger les clients contre les décisions arbitraires.

Recommandation

40 Que l'on revoie toutes les règles ayant trait à la prestation des services, et plus particulièrement celles concernant le délai de présentation des demandes, le fardeau de la preuve et les normes à respecter. Les chômeurs devraient recevoir de l'aide au moment de remplir leur demande.

L'équilibre entre l'autonomie et l'obligation de rendre compte

Suivant la réforme proposée, l'assurance-chômage demeurera un programme d'assurance sociale public et obligatoire, financé par un impôt sur la masse salariale et assujetti à l'autorité du Parlement. On devra donc en rendre compte devant la population et devant le Parlement. Les pouvoirs administratifs pourront être délégués à un organisme indépendant, mais la délégation de ces pouvoirs devra se faire suivant des principes qui respectent et protègent l'intérêt public.

À cette fin, la nouvelle loi devra contenir des dispositions particulières concernant les trois domaines suivants : la portée et la nature du Régime d'assurance-chômage; la protection des droits individuels; la responsabilité financière.

«Ils ne comprennent pas les précédents qui justifieraient le versement de prestations d'assurance-chômage même si l'on démissionne. Ces précédents portent sur le harcèlement sexuel, le fait que l'employeur exige que l'employé accomplisse du travail illégal, etc. La plupart des gens ayant démissionné acceptent d'être pénalisés pour cela parce qu'ils ne connaissent pas leurs droits.» (Brian Krempien, audiences de Regina)

La portée et la nature du Régime d'assurance-chômage

Le mécontentement que suscite chez tant de gens la complexité de la législation actuelle exige que la loi instaurant un nouveau régime d'assurance-chômage et une commission plus autonome soit énoncée en termes simples et clairs. Quels pouvoirs doit-on enchâsser dans la loi et quels pouvoirs doit-on laisser à la discrétion de la nouvelle commission? La loi doit établir clairement l'objet du régime et le mandat de la commission, mais elle ne doit ni prévoir tous les problèmes possibles, ni donner toutes les réponses. Elle doit plutôt énoncer les principes généraux sur lesquels le régime sera fondé et donner du mandat de la Commission de l'assurance-chômage une description assez souple pour permettre à cet organisme d'adapter le régime en fonction de l'évolution des conditions économiques et sociales. De toute évidence, la commission doit jouir de pouvoirs plus étendus au regard des modalités de prestations des services qu'au regard de la structure des prestations. La loi doit énoncer des principes quant au rôle et à la nature du Régime d'assurance-chômage et aux principaux éléments de la structure des prestations (dont nous avons discuté aux chapitres 4, 7 et 8), mais les règles particulières de mise en œuvre doivent être laissées à la discrétion de la commission.

«Les fréquents amendements législatifs spéciaux rendent le régime excessivement complexe et empêchent les employeurs, les syndicats et les employés de planifier leur avenir en pleine connaissance du régime. L'ACFC propose, par conséquent, que la loi prévoie une procédure de révision officielle, peut-être quinquennale. Le Ministre devrait être tenu de déposer devant la Chambre des communes les résultats de ces révisions ainsi que des prévisions financières pour les cinq années suivantes et des recommandations destinées au Parlement sur les initiatives stratégiques que le gouvernement devrait prendre pendant cette période.» (Association des chemins de fer du Canada, mémoire)

La confusion, les malentendus et les contradictions avec d'autres lois qu'ont suscités les tentatives en vue de définir dans la loi ou le règlement des notions comme celles d'emploi assurable illustrent bien la nécessité de s'en tenir à des principes généraux. Au lieu de chercher à donner de l'emploi assurable une définition qui s'appliquerait expressément à l'assurance-chômage, il serait préférable – et plus simple – de recourir au principe du contrat de service. Ce principe englobe la notion de relation employeur-employé et correspond à la portée qu'on souhaite donner au Régime d'assurance-chômage; en outre, il fait l'objet d'une abondante jurisprudence. La nouvelle loi ne devrait pas contenir de

«Il nous apparaît important que, dans le cadre d'une réforme générale, la loi, les règlements et l'administration soient de beaucoup simplifiés.» (Commission des services juridiques, audiences de Montréal)

définition de l'emploi assurable, pas plus qu'elle ne devrait conférer à la commission le pouvoir d'en établir une. Elle devrait simplement comporter des renvois à la jurisprudence. Toutefois, au moment de passer à l'application d'un tel principe, la commission devrait avoir toute latitude pour fixer la marche à suivre, tant que les droits des citoyens sont respectés.

«Les lois sont trop difficiles à comprendre. Les législateurs font des lois et les mettent dans les mains des avocats et des juges et eux sont rendus à un point aujourd'hui où les juges se contredisent les uns les autres.» (Mathilda Blanchard, audiences de Bathurst)

À cet égard, on a beaucoup critiqué l'actuel partage des pouvoirs entre le ministère du Revenu et la Commission de l'emploi et de l'immigration. Le ministère du Revenu et les tribunaux de l'impôt déterminent ce qui doit être considéré comme un emploi assurable ainsi que la rémunération qui doit être prise en compte pour le calcul des cotisations d'assurance-chômage. Les prestataires, les employeurs et le personnel de la CEIC sont insatisfaits des interprétations contradictoires et du manque de coordination entre le ministère du Revenu et la CEIC. La nouvelle Commission de l'assurance-chômage devrait remédier à cette confusion afin d'établir plus clairement les responsabilités et d'assurer qu'on respectera l'obligation de rendre compte.

Recommandation

41 Que la nouvelle loi sur l'assurance-chômage définisse clairement les objectifs, la nature et la portée du Régime d'assurance-chômage, et qu'elle traite expressément :

— des principes sur lesquels on se fonde pour calculer les taux de cotisation et le montant des prestations;

— des principes qui sous-tendent la définition du chômage aux termes de la loi (y compris ce qu'on entend par interruption de rémunération);

— de ce qu'on entend par chômage volontaire et chômage involontaire de même que par disponibilité (pour travailler);

— des principes qui déterminent ce qui doit faire partie de la rémunération assurable;

— des droits et obligations des prestataires, y compris le droit d'appel.

La protection des droits individuels

Même si elle est indépendante du gouvernement et placée sous l'autorité des employeurs et des travailleurs, qui en sont propriétaires, la nouvelle commission demeurera une grande organisation aux pouvoirs étendus. En raison de sa taille et de la nature obligatoire du régime qu'elle sera chargée de mettre en œuvre, elle ne pourra jamais se défaire entièrement des défauts qui caractérisent tout grand organisme bureaucratique soustrait à la concurrence. Les citoyens doivent être protégés contre certains des excès auxquels ce genre d'organisation peut donner lieu.

«Le Régime d'assurance-chômage doit être simplifié. Combien d'heures de discussion on a comme employeur à essayer d'interpréter les articles de la loi : les vacances, les congés fériés, tout ce qui est paiement de bonus. Il semble qu'on ait des interprétations continuellement différentes.» (New Brunswick International Paper Forest Products Inc. – Dalhousie, audiences de Bathurst)

Il faudra se prémunir contre la complexité de la loi, du régime et des dispositions réglementaires. Il faudra également adopter un processus d'appel efficace et, enfin, limiter les pouvoirs d'exécution de la commission.

La nécessité d'un régime simple [8]

Comme le faisait valoir le juge en chef W. R. Jackett dans un jugement rendu par la Cour d'appel fédérale en 1974 :

> Cette loi est encore plus difficile à comprendre que la plupart des lois complexes modernes. Elle est remplie de concepts particuliers qu'on a créés à son intention. Son plan d'ensemble est d'une obscurité presque totale, étant enseveli sous des dispositions détaillées[9].

«Les règles et les règlements actuels applicables à l'assurance-chômage semblent beaucoup trop compliqués et dispendieux.» (Gouvernement du Manitoba, audiences de Winnipeg)

Le nouveau Régime d'assurance-chômage que nous proposons simplifiera de beaucoup la loi actuelle. Toutefois, la simplicité devant être un objectif primordial des législateurs, elle mérite une discussion plus détaillée.

«Les lois sont trop difficiles à comprendre. Les législateurs font des lois et les mettent dans les mains des avocats et des juges et eux sont rendus à un point aujourd'hui où les juges se contredisent les uns les autres.» (Mathilda Blanchard, audiences de Bathurst)

Les employeurs et les travailleurs sont unanimes à dire que même les juristes n'arrivent pas à comprendre la loi actuelle. Or, si l'ignorance de la loi n'est habituellement pas une excuse justifiable, elle peut l'être au sujet de certains articles de la *Loi sur l'assurance-chômage*. Plusieurs personnes se sont plaintes des nombreuses définitions qui, dans la *Loi sur l'assurance-chômage*, sont énoncées sous forme négative au moyen d'une liste d'exceptions. La définition de l'emploi assurable donnée par le ministère du Revenu, en particulier, a fait l'objet de maintes critiques. Les éléments du régime actuel (par exemple, la norme variable d'admissibilité et les conditions différentes d'admissibilité aux prestations spéciales) sont complexes, confus, difficiles à comprendre et conduisent souvent à des injustices.

«Nous recommandons que la loi prévoie une révision automatique des objectifs, du financement, de la mise en œuvre et des répercussions de la loi.» (Chambre de commerce de Winnipeg, audiences de Winnipeg)

La réglementation doit également être simple. Certains mémoires que nous avons reçus ont fait état des innombrables modifications adoptées par décret, et laissé entendre qu'il serait plus raisonnable de réviser le règlement à des intervalles réguliers. Pour être efficace et efficient, le Régime d'assurance-chômage doit être appliqué de façon cohérente et ne pas faire l'objet d'adaptations fragmentaires.

À l'heure actuelle, les modifications au règlement sont adoptées par le gouverneur en conseil et entrent immédiatement en vigueur. Si elles ont des conséquences financières, l'approbation préalable du Conseil du Trésor est requise; toutes les modifications paraissent ensuite dans la *Gazette du Canada*. Toutefois, peu de gens lisent cette publication. Comme la modification des règles de l'assurance-chômage peut avoir des répercussions sur la sécurité financière d'un grand nombre de Canadiens, il semble raisonnable de prendre plus de mesures pour faire connaître d'avance les projets de règlement et les modifications importantes qu'on se propose d'apporter à la politique.

«Un préavis convenable doit être donné au public, par l'entremise de la presse, sur les principales modifications de la *Loi sur l'assurance-chômage* et du règlement y afférent, afin de permettre au public de prendre connaissance de ces modifications dès qu'elles sont apportées et de bien les comprendre.» (Syndicat de l'Emploi et l'Immigration du Canada, audiences de Fredericton)

Recommandation

42 Que la nouvelle loi, en confiant à la Commission de l'assurance-chômage le pouvoir de faire des règlements, en précise la procédure et l'échéancier afin de limiter la fréquence des modifications, et qu'un avis concernant tout projet de modification à ces règlements soit communiqué aux médias bien avant la date de son entrée en vigueur.

La procédure d'appel

«De façon générale, le principal problème semble être la rigidité du système. Bien des fois, d'après ce que nous avons entendu dire, les commissions d'appel sont d'avis que quelqu'un devrait pouvoir bénéficier d'une dispense ou d'une prolongation quelconque de la période de prestations, mais en raison de la rigidité des règles établies, ils ne sont pas autorisés à agir de la sorte.» (Conseil du travail de Calgary, audiences de Calgary)

En 1985, 12 165 appels ont été entendus par un conseil arbitral et 1 246 par un juge (voir le tableau 10.2). Un grand nombre de participants aux audiences ont signalé que le processus d'appel était pour eux une source de frustration, davantage à cause de la structure et de la procédure mêmes qu'à cause des décisions rendues. Dans le système judiciaire canadien, les appels sont habituellement entendus à deux paliers : les faits sont examinés au premier, la procédure judiciaire et l'interprétation de la loi au second. Or, la procédure d'appel de l'assurance-chômage est encore plus complexe (voir le tableau 10.3). La décision rendue au palier d'appel supérieur (par le juge) permet de préciser des questions de droit et de donner plus d'uniformité aux décisions rendues au premier palier (par le conseil arbitral). Aux termes de la *Loi sur la Cour fédérale*, il est ensuite possible d'interjeter appel des décisions des juges devant la Cour d'appel fédérale et la Cour suprême du Canada. La procédure actuelle est largement fondée sur le principe de l'opposition des parties et même au premier palier, le conseil arbitral ne remplit ni les fonctions d'un tribunal, ni celles d'un médiateur.

«Ce que j'aimerais vraiment, c'est que soit créé un organisme administratif distinct chargé de s'occuper, au lieu de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, des conseils arbitraux. Il est très louche que la Commission s'occupe de ces conseils.» (Groupe de travail sur l'assurance-chômage, audiences de Vancouver)

Les conseils arbitraux ne sont pas considérés comme de véritables commissions d'appel car on ne leur attribue pas un statut indépendant du ministère. Ils ne suivent pas toujours les règles judiciaires en matière de preuve et leurs présidents n'ont pas de formation juridique ni une connaissance suffisante du régime. On estime également que l'actuel examen administratif interne est inadéquat puisque le fonctionnaire chargé de cet examen est membre de la structure hiérarchique. Nous croyons qu'il faudrait modifier la procédure d'appel de façon à ce que

Tableau 10.2
Volume de l'activité des conseils arbitraux, des juges et de la Cour fédérale de 1981 à 1985

	1981	1982	1983	1984	1985[a]
Nombre d'appels tranchés par un conseil arbitral	16 221	16 763	17 829	17 599	12 165
Nombre d'appels présentés à un juge	1 241	1 213	1 504	1 400	1 471
Pourcentage des appels présentés à un juge	7,65 %	7,23 %	8,43 %	7,95 %	12,0 %[b]
Nombre d'appels tranchés par un juge	1 313[c]	965	1 105	1 213	1 246
Nombre d'appels présentés à la Cour fédérale[d]	57	43	60	74	74
Nombre de décisions attendues de la Cour fédérale	0	43	60	33	68

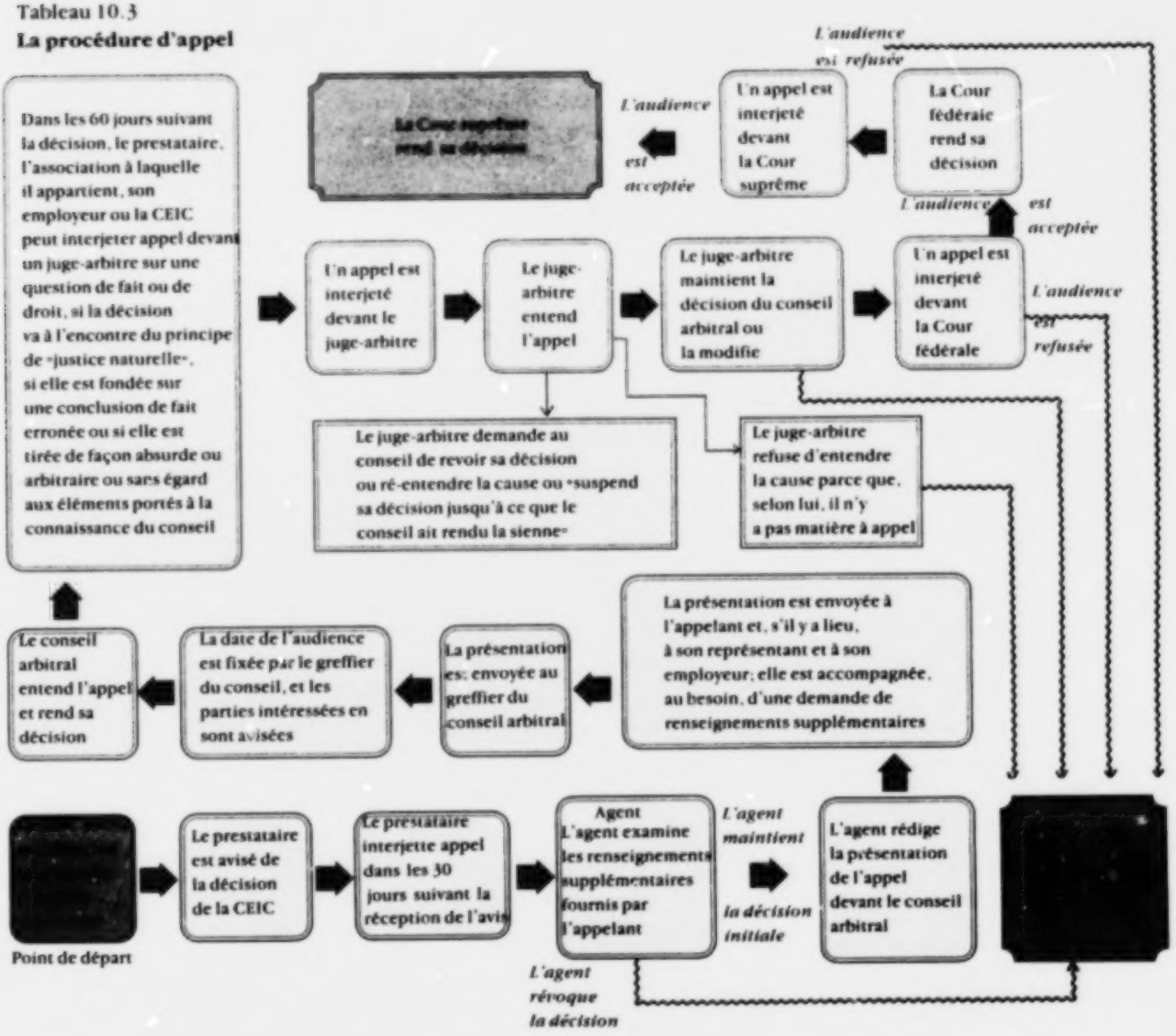
a Au 31 août 1985.
b L'augmentation est attribuable au grand nombre d'appels concernant les indemnités de congé.
c L'arriéré de l'année précédente explique que le nombre d'appels tranchés soit supérieur au nombre d'appels présentés.
d Parmi ces appels, la Commission en a présenté respectivement 26, 25, 38 et 31 au cours des années 1982, 1983, 1984 et 1985.
Source : Calculs de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

l'appelant rencontre d'abord un médiateur plus indépendant et qu'il puisse ensuite interjeter appel devant une commission d'appel qui fonctionnerait à la façon d'un tribunal.

Les médiateurs de l'assurance-chômage agiraient de façon à ne pas opposer les parties. Ils auraient l'obligation de faire enquête sur le cas en litige et de rendre, dans les 30 jours, une décision motivée. L'enquête devrait, au besoin, pouvoir subir sans problème un examen minutieux de la Cour fédérale. Le médiateur étudierait la nature du litige entre le prestataire et la Commission de l'assurance-chômage de même que le rapport rédigé par le superviseur chargé des demandes de prestations. En outre, il fournirait à la Commission des renseignements sur l'application

«Le Régime d'assurance-chômage actuel a tendance à être trop lourd, trop lent, inefficace, impersonnel et difficile à comprendre pour les personnes qui essaient de régler les problèmes qui peuvent se poser. Nous recommandons la désignation d'un ombudsman ou d'un conseiller qui se chargerait dans chaque région d'aider les clients à régler leurs problèmes. De plus, il faudrait faire en sorte que cette personne soit connue des prestataires.» (Community College Teachers, audiences de Hamilton)

Tableau 10.3
La procédure d'appel



«Nous sommes en 1986. Je conteste encore une décision de 1984. Les renseignements auraient dû m'être communiqués au moment où j'ai interjeté appel de la décision de l'assurance-chômage de m'exclure du bénéfice des prestations pour six semaines.» (Randy Overall, audiences de Vancouver)

«J'encourage chacun à interjeter appel chaque fois que l'occasion se présente car j'estime que de nombreuses erreurs sont commises et que, lorsque vous faites appel, votre affaire est examinée de près par d'autres agents du régime qui ne souhaitent pas paraître stupides lorsque le conseil arbitral étudiera le cas. Quand le cas est réexaminé, beaucoup de prestataires obtiennent satisfaction.» (Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 8995, audiences de Hamilton)

de la politique et veillerait à ce que le mécanisme d'octroi des prestations soit conforme à la loi et au règlement, et à ce que les lignes directrices et les interprétations administratives soient uniformes et cohérentes. Alliés à un meilleur traitement des demandes et à la simplification de la procédure judiciaire, ces changements contribueraient à réduire les recours à l'organisme plus officiel que constituerait la commission d'appel.

La commission d'appel devrait être un tribunal administratif présidé par un avocat d'expérience (par exemple, qualifié pour devenir membre de la magistrature) auquel se joindraient deux assesseurs représentant les employeurs et les travailleurs. Elle fonctionnerait selon le principe de l'opposition des parties, respecterait les règles de la preuve et, au besoin, demanderait l'avis d'experts. Elle pourrait tenir des audiences n'importe où au Canada, et les frais de déplacement seraient remboursés aux appelants qui assisteraient à des audiences à plus de 30 kilomètres de leur résidence. Il est essentiel que cette commission ait le pouvoir d'examiner le fond de toutes les affaires et d'interpréter les lois régissant tous les cas. La Cour d'appel fédérale continuerait de jouer le rôle d'un tribunal supérieur; elle s'assurerait que les commissions d'appel n'outrepassent pas leur juridiction, veillerait à ce que les règles de justice naturelle soient observées et examinerait les interprétations juridiques.

Recommandations

43.1 Que le conseil arbitral et le juge soient remplacés par un médiateur de l'assurance-chômage et une commission d'appel.

— Les responsabilités, l'indépendance et les pouvoirs du médiateur de l'assurance-chômage devraient être définis dans la loi; le médiateur présenterait chaque année un rapport sur les problèmes posés par la mise en application de la loi et l'interprétation des règlements, et formulerait des recommandations à ce sujet.

— Une commission d'appel devrait être créée pour entendre tous les appels de première instance et examiner le fondement de chaque demande. Cette commission devrait être présidée par un avocat d'expérience jugé admissible à la magistrature et comprendre en outre deux adjoints représentant l'un, les employeurs, l'autre, les travailleurs. Elle devrait fonctionner à la façon d'un tribunal, appliquer le principe de l'opposition des parties et respecter les règles de la preuve.

— L'examen d'arbitrage devrait être clairement séparé du traitement des demandes et de la vérification des prestations.

Aider les clients à interpréter la loi et le règlement

«Un autre rôle de la Commission de l'emploi et de l'immigration qui devrait être assumé plus largement est celui d'informer les prestataires de leurs droits et obligations vis-à-vis de la loi.» (Commission des services juridiques, audiences de Montréal)

Ce sont les décisions des juges, plutôt que celles des conseils arbitraux, qui fournissent les précédents en matière d'assurance-chômage et font autorité lorsqu'il s'agit d'interpréter le *Règlement* et la *Loi sur l'assurance-chômage*. Ces décisions sont publiées dans les *Décisions des juges arbitres du Canada sur les prestations (CUB)*, mais elles doivent être encore plus accessibles aux personnes qui sont impliquées dans le processus d'appel. La loi et le règlement sont, en effet, si

complexes qu'il est presque impossible pour le personnel de les comprendre, sans parler des prestataires et des employeurs.

Les clients reçoivent une brochure les informant de leur droit d'interjeter appel et de la procédure – à suivre, mais on ne leur dit pas qu'ils ont le droit de se faire représenter. Plusieurs centres d'action-chômage et d'autres groupes sans but lucratif qui aident les requérants à demander des prestations ou à interjeter appel nous ont fait des observations à ce sujet. Par ailleurs, les employeurs ne disposent d'aucune organisation comparable à ces groupes, et les petites entreprises en particulier souffrent d'un manque d'information et de conseils.

«Je ne peux pas représenter dûment mon client si je n'ai pas accès aux renseignements dont j'ai besoin. Si je dois prendre un rendez-vous pour obtenir ces renseignements, qu'est-il arrivé au libre accès à l'information? Il n'existe pas.» (Kamloops Unemployment Guidance Centre, audiences de Vancouver)

Recommandation

43.2 Que des fonds soient accordés à certains groupements agréés, comme les organismes d'action-chômage, pour aider les employeurs et les travailleurs à interjeter appel. Groupements et appelants devraient pouvoir prendre facilement connaissance de la décision des juges afin de bien préparer leur requête.

Limiter les pouvoirs d'exécution de la commission

En raison de son caractère public, l'organisme chargé de l'administration de l'assurance-chômage est investi de pouvoirs beaucoup plus grands que ceux d'un assureur privé. N'importe quel assureur peut refuser de payer une réclamation qu'il considère irrégulière et peut même, en cas de fraude, faire une dénonciation en vertu du *Code criminel,* mais la commission a aussi le pouvoir de prendre des mesures afin de faire observer ses règlements. Toutefois, il importe de veiller à ce qu'elle ne soit pas investie de pouvoirs d'exécution exceptionnels, à moins qu'on puisse démontrer que de tels pouvoirs sont nécessaires.

«Quant aux fraudes, elles demeurent l'exception et ne sont sûrement pas plus nombreuses que les erreurs commises par les fonctionnaires de l'assurance-chômage entraînant des paiements en trop remboursables par les prestataires.» (Commission des services juridiques, mémoire)

Il faut donc examiner soigneusement la loi actuelle de ce point de vue. Certaines de ses dispositions – les articles 73 et 112, par exemple, concernant l'enquête et la saisie – devraient au moins être conformes à la Charte canadienne des droits et libertés. À l'heure actuelle, même lorsqu'elle impose une pénalité administrative à un particulier ou à une compagnie, la commission a aussi le pouvoir de porter plainte au criminel. Or, l'affaire devrait être réglée soit par la voie administrative, soit par des poursuites au criminel, mais non par ces deux moyens à la fois. Pour que le prestataire ait la possibilité d'examiner les preuves documentaires rassemblées par la partie plaignante, la loi doit exiger que la commission lui donne préavis de son intention comme le stipule d'ailleurs l'article 28 de la *Loi sur la preuve au Canada.* Enfin, selon l'article 123 de la loi, est coupable d'une infraction quiconque enfreint une disposition de celle-ci ou des règlements dont le libellé lui-même ne précise pas explicitement que d'y enfreindre constitue une infraction. Si le Parlement désire créer une infraction, il devrait le faire de façon explicite et ne pas permettre que de nouvelles infractions soient créées par le truchement de dispositions réglementaires.

«Il n'y a aucun doute que certaines personnes abusent en fait de leurs droits et fraudent la Commission. En même temps, par ailleurs, comme nous l'avons indiqué dans une très brève note, certaines études effectuées au Canada ont montré que les entreprises sont tout aussi coupables, sinon plus, que le simple citoyen lorsqu'il s'agit d'obtenir de l'argent de la Commission d'assurance-chômage. Comme il est indiqué, à chaque dollar de fraude commise par un prestataire à l'endroit de la Commission d'assurance-chômage correspond une somme de 3 $ de cotisations non versées par les employeurs.» (Organisation anti-pauvreté de Fredericton, audiences de Fredericton)

Recommandation

44.1 Que la loi définisse les pouvoirs d'exécution de la Commission de telle manière qu'ils soient rigoureusement conformes aux garanties prescrites par la Charte canadienne des droits et libertés, et indispensables à l'accomplissement des fonctions essentielles du régime.

«En tant que bénéficiaires du régime, ce qui nous intéresse avant tout, c'est sa viabilité. Un régime voué à la faillite ne sera d'aucun secours à une personne sans emploi.» (Business Council of British Columbia, audiences de Vancouver)

La responsabilité financière

L'assurance-chômage étant un régime obligatoire financé par un impôt sur la masse salariale, l'intérêt public exige que la nouvelle commission autonome soit responsable sur le plan financier et qu'à cet égard, la loi précise certaines règles. La Commission de l'assurance-chômage administrera un fonds et sera tenue d'investir tout surplus réel dans des titres d'État; ses pouvoirs d'emprunt seront astreints à des limites. Les droits et avantages acquis par les employé actuels de la commission devront être protégés par des dispositions transitoires de la nouvelle loi. La nouvelle commission s'occupera exclusivement de l'administration du Régime d'assurance-chômage et des services d'emploi connexes.

Comme nous l'avons déjà mentionné, la loi doit définir clairement les principales caractéristiques de la structure des prestations ainsi que la nature et la portée du régime. Contrairement aux mécanismes d'exécution du programme, la structure des prestations ne sera donc pas vraiment déterminée par la Commission. Toutefois, celle-ci devra quand même disposer d'une certaine latitude, puisque, comme nous le recommandons plus loin, elle aura une certaine autorité sur l'établissement des taux de cotisation. Le législateur doit donc déterminer soigneusement quelles caractéristiques de la structure des prestations, parmi les nombreuses qu'elle comporte, la Commission pourra modifier et aux termes de quelles prescriptions légales.

Recommandation

44.2 Que les règles habituelles concernant l'obligation de rendre compte au Parlement s'appliquent à la nouvelle Commission de l'assurance-chômage. La loi devrait indiquer :

— l'étendue de l' activité de la Commission;

— l'étendue de son pouvoir d'emprunter pour éponger un déficit du Compte d'assurance-chômage;

— les modalités de placement de l'excédent dans des titres d'État;

— les droits et autres avantages accumulés par les employés actuels;

— la manière dont la Commission peut fixer les taux de cotisation et modifier certains aspects de la grille des prestations.

Le financement du régime

Ce que coûte le régime et qui paie les frais

Les sommes nécessaires au fonctionnement de l'actuel régime sont déterminées par les montants versés en prestations et les frais administratifs connexes. En 1985, le coût total imputé au Compte d'assurance-chômage s'établissait à environ 11,5 milliards de dollars; environ 8,5 milliards de dollars provenaient des cotisations payées par les travailleurs et les employeurs et 3 milliards de dollars provenaient des contribuables. (Le coût du Programme d'immigration est exclu.) Le tableau 10.4 présente un état détaillé du Compte d'assurance-chômage de 1979 à 1985. Le fait qu'il soit financé conjointement par les travailleurs, les employeurs et l'État distingue le régime canadien de la plupart des régimes des autres pays.

«Si vous êtes en déficit à l'heure actuelle, c'est tout simplement parce que certains programmes sont venus se glisser dans le régime et qu'il n'avait jamais été prévu de les financer à partir des cotisations des salariés et des employeurs.» (Chambre de commerce de la Colombie-Britannique, audiences de Vancouver)

Le Fonds du revenu consolidé de l'État fédéral permet de payer :

— les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional;
— les prestations de pêcheur, lorsqu'elles sont plus élevées que les cotisations payées par ces travailleurs;
— les prestations de prolongation versées à ceux et celles qui participent à des programmes approuvés de formation, de travail partagé ou de création d'emplois.

Les cotisations patronales et salariales couvrent les frais des autres éléments de l'assurance-chômage :

— les prestations initiales et les prestations de prolongation fondée sur la durée de l'emploi;
— les prestations de maladie et de maternité et les prestations de retraite (ces dernières équivalant à trois prestations hebdomadaires);
— les prestations ordinaires pour travail partagé;
— les frais du Service national de placement;
— tous les frais d'application de la loi et d'administration du Régime d'assurance-chômage.

«La part du gouvernement dans le financement du régime diminue. Les employeurs, les travailleurs voient leur part augmenter. Alors, il y a une partie du chômage qui est très nettement imputable à certaines politiques gouvernementales. On doit tendre à avoir un meilleur équilibre entre ce que paient les travailleurs, ce que paie l'employeur et ce que paie l'État.» (Conseil du patronat du Québec, audiences de Montréal)

Les frais d'autres programmes du ministère – la Planification de l'emploi et la Planification stratégique, par exemple – sont payés par le gouvernement fédéral à même le Fonds du revenu consolidé.

La législation précise la façon de répartir la responsabilité financière de l'assurance-chômage et fixe les tables de cotisations. Plus précisément, l'article 62 de la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoit la fixation de taux de cotisation suffisants pour couvrir les frais imputés aux travailleurs et aux employeurs, déterminés annuellement et rajustés de manière à réduire ou à éliminer tout excédent ou déficit devant se produire avant la fin de l'année. L'article 63 contient une définition précise du coût imputable aux cotisants et prescrit les conditions de fixation du taux maximum ou minimum de cotisation (taux de cotisation statutaire) pour toute année dans le cas où un excédent ou un déficit est prévu pour le Compte d'assurance-chômage.

«Sur la question du financement, la proposition qu'on fait, c'est une harmonisation des budgets fédéraux et provinciaux, par la suite, sur tout ce qui touche les politiques de main-d'œuvre. En d'autres termes, lorsqu'on propose la formation professionnelle comme étant le poste prioritaire, le service prioritaire offert à des chômeurs reconnus comme ayant perdu leur emploi de manière permanente, on réfère non seulement à la caisse d'assurance-chômage, mais aussi aux autres programmes actuels des autres divisions, des autres directions de la Commission de l'emploi et de l'immigration. On réfère aussi à tous les budgets qu'on trouve dans différents ministères, sur des questions de formation. En d'autres termes, on ne limite pas à la caisse d'assurance-chômage le financement des différentes propositions, notamment en ce qui concerne la formation professionnelle.» (Centrale des syndicats démocratiques, audiences de Montréal)

Tableau 10.4
État récapitulatif du Compte d'assurance-chômage de 1979 à 1985
(en millions de dollars)

		1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Taux de chômage		7,4 %	7,5 %	7,5 %	11,0 %	11,9 %	11,3 %	10,5 %
Coût du régime	Prestations ordinaires : initiales	2 322	2 737	2 955	5 427	5 618	5 526	
	de prolongation (durée d'emploi)	233	272	304	616	927	725	734
	de prolongation (chômage régional)	876	739	856	1 601	2 522	2 572	2 623
		3 431	3 748	4 115	7 644	9 067	8 823	8 973
	Développement du marché du travail :							
	Travail partagé	0,2	0	0	83	83	32	25
	Création d'emplois	1	0,5	0	24	107	115	133
	Formation	138	157	165	202	226	227	234
		139	157	165	309	416	374	392
	Prestations spéciales :							
	Maladie	146	156	165	176	181	207	223
	Maternité	208	235	273	316	344	396	433
	Adoption	–	–	–	–	–	3	4
	Retraite	15	16	18	18	19	19	22
		369	406	456	510	544	625	682
	Prestations de pêcheur	71	83	92	112	142	163	179
	Prestations brutes	4 009	4 394	4 828	8 575	10 169	9 986	10 227
	Trop-payés et mandat annulés	−35	−32	−35	−43	−60	−64	−70
	Prestations remboursées	−27	−30	−36	−78	−46	−62	−39
	Prestations nettes	3 947	4 332	4 757	8 455	10 063	9 859	10 118
	Autres frais :							
	Administration	267	490	639	772	818	898	902
	Mauvaises créances	7	5	4	12	5	11	12
	Intérêt net	−25	−12	−26	89	409	453	522
	Amendes (article 47)	−4	−4	−4	−6	−10	−12	−14
	Coût total	4 192	4 811	5 371	9 297	11 285	11 209	11 540
	Coût – État[a]	1 295	1 037	1 001	1 784	2 822	2 902	2 974
	Coût – employeurs et travailleurs	2 897	3 774	4 369	7 513	8 463	8 307	8 566
Recettes	Cotisations patronales et ouvrières	2 812	3 125	4 716	4 793	7 017	7 627	8 753
	Prestations de pêcheur	−6	−7	−10	−9	−12	−12	−12
	Recettes nettes	2 806	3 118	4 707	4 784	7 005	7 615	8 740
	Excédent ou déficit annuel	−91	−656	337	2 728	−1 457	−692	174
	Excédent ou déficit à la fin de l'année civile	650	−6	331	−2 397	−3 854	−4 546	−4 371

a Avant déduction des cotisations des pêcheurs.
Note : Les chiffres ont été arrondis.

Source : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Depuis 1971, les employeurs paient 58,3 % et les travailleurs 41,7 % des frais d'assurance-chômage du secteur privé (les cotisations patronales sont supérieures de 40 % aux cotisations des salariés). Les tables de cotisations sont rajustées chaque année afin que les recettes soient suffisantes pour que le Compte d'assurance-chômage atteigne, au moins à long terme, le seuil d'autofinancement. Notons qu'il ne l'a pas toujours atteint (voir le tableau 10.5).

Déficitaire pendant plusieurs années, le Compte d'assurance-chômage a enregistré en 1985 un excédent de 174 millions de dollars, qui a ramené le déficit cumulatif à 4,4 milliards. Cette amélioration tient en grande partie à l'augmentation des recettes tirées des cotisations. En 1986, puisque les recettes nettes tirées des cotisations sont censées être de 9,4 milliards de dollars, l'excédent annuel pourrait atteindre 787 millions, ce qui permettrait de ramener le déficit cumulatif à environ 3,6 milliards à la fin de l'année[10].

Les cotisations ouvrières et patronales sont fondées sur la rémunération hebdomadaire et sont déductibles de l'impôt. Pour l'année 1986, elles sont respectivement de 2,35 $ et de 3,29 $ par tranche de 100 $. Au-delà d'un certain maximum de rémunération (495 $ par semaine en 1986), aucune cotisation n'est perçue.

«Nous appuyons l'élimination graduelle du déficit accumulé du Compte d'assurance-chômage sur une période de cinq à dix ans, [. . .] la stabilisation du taux de cotisation par l'adoption d'un plafond s'appliquant aux déficits ou aux surplus et l'établissement d'un taux maximal de chômage au-delà duquel le gouvernement contribuerait financièrement au fonds.» (Association des banquiers canadiens, mémoire)

«Il faudrait maintenir la formule tripartite de financement si l'on tient compte du fait que le gouvernement contrôle le chômage dans une large mesure. Les employés devraient verser des cotisations car ils sont en fait les bénéficiaires directs du régime. Les employeurs devraient supporter une partie du fardeau financier parce qu'ils ont une certaine part de responsabilité en matière de chômage.» (Chambre de commerce de St-John's, mémoire)

Tableau 10.5
Le Compte d'assurance-chômage de 1972 à 1985
(en millions de dollars)

	Taux de cotisation de l'employé	Recettes nettes tirées des cotisations	Coût du régime afférent aux employeurs et aux travailleurs	Excédent ou déficit de l'année	Excédent ou déficit cumulatif à la fin de l'année
1972	0,90 %	723	1 111	−388	−152[a]
1973	1,00 %	893	1 243	−350	−520
1974	1,40 %	1 515	1 430	85	−418
1975	1,40 %	1 949	1 627	321	−97
1976	1,65 %	2 473	2 172	301	204
1977	1,50 %	2 547	2 336	210	414
1978	1,50 %	2 834	2 507	327	741
1979	1,35 %	2 806	2 897	−91	650
1980	1,35 %	3 118	3 774	−656	−6
1981	1,80 %	4 707	4 369	337	331
1982	1,65 %	4 784	7 513	−2 728	−2 397
1983	2,30 %	7 006	8 463	−1 457	−3 854
1984	2,30 %	7 615	8 307	−692	4 546
1985	2,35 %	8 740	8 566	174	−4 371

a L'excédent cumulatif à la fin de l'année 1971 était de 236 millions de dollars.
Source : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

«Entre 1972 et 1985, le maximum des cotisations d'assurance-chômage est passé de 70,20 $ à 562,12 $ pour les salariés, soit huit fois plus, et de 98,28 $ à 786,76 $ pour les employeurs. Ces charges représentent un coût salarial important à une époque où le secteur privé n'est pas en mesure de les supporter.» (Fédération canadienne des enseignants, mémoire)

«Nos membres qui travaillent, et je crois également que les autres syndiqués et employés de cette province sont dans le même cas, sont prêts à verser des cotisations plus élevées, à la condition que les employeurs payent eux aussi des cotisations plus élevées.» (College-Institute Educators' Association of British Columbia, audiences de Vancouver)

On accorde des réductions du taux de cotisation aux employeurs qui offrent à leur personnel des régimes enregistrés d'assurance-salaire en cas de maladie. Habituellement, ces réductions équivalent à environ 10 % du total des cotisations patronales, et les employeurs sont tenus d'en remettre les 5/12 à leurs employés de façon à maintenir, au moins en principe, le ratio des cotisations à 1,4 pour 1.

Contrairement aux États-Unis où le montant des cotisations est établi en fonction d'une tarification comportant mérite-démérite, les mêmes tables de cotisations s'appliquent dans tous les secteurs d'activité au Canada. Comme nous l'avons mentionné au chapitre 4, le rapport entre les cotisations et le coût des prestations varie grandement selon l'industrie et la province ou le territoire. Le total des prestations d'assurance-chômage versées aux travailleurs de la construction et de la foresterie, par exemple, est toujours deux ou trois fois plus élevé que le montant des cotisations, alors que dans des secteurs plus stables comme les services publics, les finances ou l'immobilier, les cotisations dépassent de beaucoup les prestations que reçoivent les employés.

Ce tableau succinct du mode de financement de l'assurance-chômage au Canada nous amène à poser d'importantes questions d'ordre général.

— Quel est le rôle respectif des cotisations et du financement gouvernemental dans le Régime d'assurance-chômage?
— La répartition actuelle des cotisations entre travailleurs et employeurs est-elle appropriée?
— Comment les taux de cotisation devraient-ils être fixés?

Le rôle de l'État dans le financement de l'assurance-chômage

«Certains genres de prestations soulèvent aujourd'hui bien des interrogations. Je ne remets pas en question leur légitimité. Je soulève tout simplement la question de leur financement. Si en fait cette situation traduit la volonté du peuple canadien, exprimée par les représentants qu'il a élus, dans ce cas c'est toute la population du pays qui devrait cotiser au régime, et non pas seulement les salariés et les employeurs.» (Chambre de commerce de Regina, audiences de Regina)

Les cotisations ne doivent servir qu'à financer les éléments du régime qui sont indispensables au bon fonctionnement d'un service d'assurance efficace. Le recours à l'État pour financer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, les prestations de pêcheur et différents autres programmes liés au marché du travail tient à l'obligation générale qu'a la société de s'occuper des aspects du chômage sur lesquel les employeurs ou les travailleurs n'ont aucune prise et qui découlent de politiques économiques, sociales ou autres ou de la situation du commerce international.

On dit parfois que l'assurance-chômage aide à stabiliser l'économie parce qu'en temps de récession le total des prestations augmente et les recettes tirées des cotisations demeurent stables ou diminuent, alors que le contraire se produit quand l'économie se rétablit. Toutefois l'effet de stabilisation dépend entièrement de la façon dont le gouvernement finance le déficit de l'assurance-chômage. Le régime peut assurer une stabilisation, mais des travaux publics amorcés au bon moment pourraient tout aussi bien y parvenir.

«Lorsque vous commencez à confrondre cotisations et recettes générales, vous mélangez alors la fonction de soutien avec l'objectif de stabilisation. C'est un véritable cauchemar. Vous pouvez y arriver, mais je crois que vous finirez par avoir le genre de cauchemar que vous avez avec les pensionnés.» (Conseil canadien de développement social, audiences d'Ottawa)

Toute la population étant touchée par le chômage, la réduction du chômage serait avantageuse pour tous. Cependant, l'assurance-chômage ne réduit pas en elle-même le coût total du chômage pour la société. Elle répartit plus équitablement entre tous les travailleurs le manque à gagner de ceux qui sont sans travail, mais seulement dans la mesure où ils ont des liens avec des membres de la population active. Autrement dit, les

seuls bénéficiaires de l'assurance-chômage sont ceux qui, en leur qualité d'employés rémunérés, sont en mesure de recevoir des prestations s'ils deviennent chômeurs. Les autres citoyens ne profitent de l'assurance-chômage que s'ils sont associés à des assurés (par exemple, dans un même ménage ou une même collectivité). L'assurance-chômage est un moyen de mettre en commun les risques de perte financière associés au chômage. Par conséquent, il est normal que le régime soit financé par les gens qui partagent ces risques. Le recours aux recettes générales de l'État plutôt qu'aux cotisations obligerait certains contribuables – les retraités par exemple – à financer le régime par l'entremise de l'impôt, alors qu'ils ne partagent pas le risque et n'ont pas droit aux prestations.

Si l'assurance-chômage est fondamentalement un régime d'assurance en cas de perte du revenu salarial, les prestations d'assurance-chômage ne sont pas un bien public, mais un droit exclusif des assurés. Il s'ensuit que le coût des prestations versées aux particuliers et les frais administratifs connexes devraient être payés non pas grâce aux deniers publics mais entièrement par ceux qui sont admissibles aux prestations. Le financement du régime par un impôt sur la masse salariale cadre avec le principe selon lequel les assurés doivent payer les cotisations nécessaires pour couvrir le coût des prestations. Il est également conforme au principe fondamental de l'assurance sociale, puisqu'il permet une mise en commun des risques entre tous les travailleurs. De plus, si le régime est entièrement financé par les cotisants, il est possible et souhaitable de charger un organisme ayant une grande marge d'autonomie de fournir les services.

«Les éléments du régime qui concernent la partie assurance devraient être financés à partir des cotisations. Par contre, les éléments sociaux du régime devraient être financés à partir des recettes générales.» (Chambre de commerce du Grand Moncton, audiences de Moncton)

«Un fond d'assurance ne devrait servir qu'à des fins d'assurance.» (Fédération du travail du Manitoba, audiences de Winnipeg)

Recommandation

45 Que le nouveau régime d'assurance-chômage soit entièrement financé par les cotisations. L'exécution des programmes de mise en valeur des ressources humaines, de supplément du revenu et d'autres programmes ayant trait au marché du travail devraient être séparée de l'assurance-chômage et financée par l'État.

Répartition des cotisations entre travailleurs et employeurs

«Il nous paraîtrait acceptable que les cotisations des travailleurs se hissent à un niveau équivalent à celui des employeurs.» (Action chômage Kamouraska inc., audiences de Québec)

«Si je trouve du travail, je serai prêt à cotiser 30 $ par semaine à l'assurance-chômage. Je suis prêt à payer 120 $ par mois, si je sais que j'aurai droit à des prestations si un jour je suis sans emploi. Il n'y a aucune honte à être en chômage.» (Norman Wilkinson, audiences de Vancouver)

Avant 1971, les cotisations étaient réparties également entre les travailleurs et les employeurs. La répartition actuelle a été adoptée, au moins en partie, parce que les travailleurs ont moins d'influence sur le chômage et sont moins en mesure d'en assumer le coût que les entreprises, et parce que le travailleur qui perd son emploi doit à lui seul faire les frais du délai de carence avant de recevoir des prestations.

La plupart des économistes estiment que la répartition des cotisations entre les employeurs et les travailleurs est une question négligeable et que les règles statutaires sur la répartition de la cotisation totale ne déterminent pas nécessairement qui paie effectivement le coût. Selon les circonstances, la cotisation totale peut entraîner une réduction de revenu pour les employés, les employeurs ou la clientèle d'une entreprise. Toutefois, le mode de répartition sert d'autres fins qui sont plus psychologiques que financières. Il rappelle aux employeurs et aux travailleurs que, même s'il est indispensable, le Régime d'assurance-chômage coûte quelque chose et que chaque groupe doit assumer une part de ce coût. La répartition égale présente certains avantages parce qu'elle souligne l'importance égale qu'ont les différents groupes dans la définition des politiques administratives. Bien des intervenants ont demandé pendant les audiences le rétablissement du financement à parts égales. Selon la proposition voulant que toutes les prestations soient imputées au Compte d'assurance-chômage, l'égalisation des parts ouvrières et patronales semble être une solution équitable qu'il y a lieu d'adopter. On devrait échelonner cette égalisation sur quelques années en rajustant tour à tour les cotisations ouvrières et patronales.

Recommandation

46.1 Que les cotisations d'assurance-chômage des employeurs et des travailleurs soient progressivement égalisées.

«D'après notre proposition, les cotisations de chaque entreprise seraient calculées selon la valeur ajoutée, le registre de paye et les avantages sociaux.» (Confédération des syndicats nationaux (CSN), mémoire)

L'adoption d'une taxe fédérale sur le chiffre d'affaires ou d'une taxe à la valeur ajoutée, qui est actuellement à l'étude, pourrait avoir des répercussions sur le mode de répartition des cotisations parce qu'elle permettrait de calculer les cotisations des employeurs en fonction de la valeur ajoutée plutôt que du total des salaires assurables. Elle serait donc avantageuse puisque l'imposition de taxes sur la masse salariale a tendance à faire augmenter le coût de la main-d'œuvre par rapport à celui du capital, alors que les taxes fondées sur la valeur ajoutée sont plus neutres. En outre, l'adoption d'une nouvelle taxe fédérale à la valeur ajoutée pourrait réduire les frais administratifs des employeurs, pourvu que la même base soit utilisée aux deux fins.

Recommandation

46.2 Que le calcul des cotisations patronales d'assurance-chômage soit révisé si une taxe à la valeur ajoutée est adoptée.

Comment fixer les taux de cotisation

Lorsqu'on fixe les taux de cotisation, il est important d'étudier par quels moyens l'assurance-chômage peut contribuer à stabiliser la demande – pour éviter, par exemple, une hausse subite des cotisations au moment où le chômage augmente, ou une majoration radicale des taux pendant les premières années de reprise économique. Le taux de cotisation est actuellement fondé sur une moyenne mobile de trois ans des coûts et des revenus assurables. S'il était fondé sur la moyenne mobile d'un plus grand nombre d'années (de cinq à huit ans, par exemple), il aurait un plus grand effet stabilisateur. Toutefois, puisque les cycles économiques sont irréguliers, les formules d'établissement de moyennes que prévoit la législation ne s'accordent que rarement avec la réalité. C'est pourquoi il convient de laisser la nouvelle Commission de l'assurance-chômage agir selon les circonstances.

Recommandation

47 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit habilitée à modifier les prestations et les cotisations selon les paramètres fixés par la nouvelle loi.

La Loi sur la faillite

Dans son rapport de 1986, le Comité consultatif en matière de faillite et d'insolvabilité[11] a recommandé au chapitre de la protection des salariés l'établissement d'un fonds de défense des intérêts des employés en cas de faillite. De plus, il a recommandé qu'on retienne les cotisations à ce fonds (de l'ordre de 4 ou 5 cents par 100 $), et que ce fonds soit administré par la Commission de l'assurance-chômage. Nous convenons que ces cotisations devraient être retenues mais nous ne croyons pas que la Commission devrait administrer le nouveau programme.

Administration et structure de l'organisation

Fonctions et responsabilités

«D'après nous, les bureaux de la CAC devraient être un endroit où l'on peut recevoir de l'aide pour rédiger un curriculum vitæ, obtenir des renseignements au sujet des postes vacants, se prévaloir d'occasions d'améliorer ses compétences (au moyen de programmes de formation ou avec l'aide d'établissements d'enseignement) ou encore discuter de questions relatives au chômage. Il faut mettre sur pied un organisme qui signale aux chômeurs que ces problèmes ne sont pas pris à la légère et que l'impossible sera fait pour assurer son réembauchage.» (Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 6 500, audiences de Sudbury)

En étudiant les fonctions et responsabilités de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage, on doit nécessairement s'arrêter aux rapports entre l'assurance-chômage et les services de placement (bourse du travail), d'orientation et d'évaluation professionnelle, qui sont offerts par les services d'emploi de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, et financés entièrement par les cotisations d'assurance-chômage. Les services d'emploi et l'assurance-chômage ont toujours eu des rapports sporadiques, qui ressemblent un peu à ceux d'un couple qui se marie, divorce et se remarie.

Les services d'emploi sont fournis au public par un vaste réseau comprenant 460 centres d'emploi du Canada (CEC), 25 bureaux spécialisés, 187 points de service itinérants et plus d'une centaine de centres d'emploi situés sur des campus. Environ 3 900 années-personnes sont directement affectées aux services d'inscription, de placement, d'orientation et de développement du marché des employeurs. En 1984-1985, 4 936 800 personnes à la recherche d'un emploi se sont inscrites dans les bureaux susmentionnés; plus de 3,5 millions ont été présentées à des employeurs et 1 195 700 ont été placées[12]. De prime abord, ces chiffres sont impressionnants. Toutefois, l'analyse des données réalisée par le Groupe de travail Nielsen indique que le nombre de personnes inscrites et placées a baissé.

«Nous faisons appel aux Centres d'emploi du Canada. Comme nous l'avons déjà indiqué, ils servent à placer des gens dans certains postes précis dont la plupart sont très techniques ou spécialisés. Les Centres d'emploi du Canada ont notamment de la difficulté à comprendre les divers besoins particuliers des organisations et des industries qu'ils essaient d'aider.» (Calgary Personnel Associations, audiences de Calgary)

> Le taux de placement des CEC dans le secteur privé est tombé d'environ 20 % en 1969 à tout près de 10 % aujourd'hui. En 1961, le Service national de placement effectuait plus d'un million de placements, surtout dans le secteur privé. En 1983-1984, sur les 700 000 placements enregistrés (le marché du travail étant deux fois et demie celui de 1961) 185 000 placements d'étudiants ont été effectués, plus de 200 000 ont été faits dans le cadre de programmes financés par le gouvernement fédéral (création d'emplois et formation dans l'industrie) et obligeant les employeurs à recruter par l'intermédiaire des CEC, et 35 000 ont été faits dans la Fonction publique fédérale aux termes d'un accord de recrutement exclusif conclu avec la Commission de la Fonction publique. En d'autres termes, les CEC ont effectué moins de 200 000 placements ordinaires dans le secteur privé en 1983-1984[13].

«J'ai cru comprendre que la CEIC ne trouve des possibilités d'emplois que pour 10 % à 15 % des personnes qui sont activement à la recherche d'un emploi. Si cela est exact, c'est honteux.» (United Steelworkers of America, section locale 6500, audiences de Sudbury)

Les mémoires présentés faisaient écho à une observation contenue dans le rapport du Groupe de travail Nielsen selon laquelle le public a bien souvent une perception négative des services d'aide à l'emploi.

En 1981, le Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail (Groupe d'étude Dodge) avait présenté un certain nombre de recommandations en vue d'améliorer les services d'emploi; il avait notamment proposé de les rendre plus sélectifs, de faire en sorte que les programmes conviennent davantage à leurs destinataires et d'augmenter l'automatisation[14]. Cependant, d'après le Groupe de travail Nielsen, peu d'éléments indiquent qu'on se soit engagé à mettre en œuvre ces recommandations ou à adopter d'autres mesures en vue d'améliorer la qualité ou la rentabilité des services. La situation n'ayant pas changé, le Groupe de travail Nielsen a proposé ce qui suit :

que le gouvernement supprime le service de placement dans les CEC s'il n'y a pas eu d'amélioration sensible au bout de deux ans[15].

Il serait injuste de laisser entendre que *tous* les programmes d'emploi des centres d'emploi du Canada sont inefficaces. Bon nombre d'entre eux jouent un rôle important en aidant les clients particulièrement défavorisés à se préparer à des emplois stables qui leur conviennent et à obtenir ces emplois. L'actuel projet de «revitalisation» donne suite aux recommandations du Groupe de travail Nielsen. Toutefois, les réformes sont trop lentes.

«Un changement de principe important s'impose pour que la CEIC devienne une agence de placement efficace et dynamique. Son rôle de placement doit être jumelé aux responsabilités de recherche d'emploi du prestataire.» (Building and Construction Trades Department AFL/C10, mémoire)

Nous, de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, ne sommes pas tous d'accord sur l'évaluation des services d'emploi. Certains d'entre nous croient que le service de placement est inefficace et qu'il faut tout simplement l'éliminer. D'autres jugent qu'il est utile aux travailleurs peu spécialisés et aux petites entreprises sans service de personnel. Cependant, nous croyons tous que les chômeurs devraient obtenir tous les services d'un même bureau et que ce bureau devrait donner des renseignements sur le traitement des demandes d'assurance-chômage et sur les services de consultation et d'évaluation. Il semble raisonnable d'intégrer à ces services l'établissement des listes d'offres d'emplois et les présentations. Les centres d'emploi du Canada devraient conserver comme objectif de trouver des emplois pour les travailleurs et de la main-d'œuvre pour les employeurs et, au besoin, d'apporter une aide financière temporaire.

«À ce moment-là une décentralisation du régime humaniserait les bureaux, rendrait plus facile le travail des fonctionnaires, et le résultat serait que les prestataires, eux, se sentiraient moins visés par une image qui, souvent, est véhiculée à travers l'opinion publique, une image négative.» (Commission des services juridiques, audiences de Montréal)

Ces services doivent être offerts à tous les chômeurs, et pas seulement aux prestataires de l'assurance-chômage. La grande majorité des chômeurs ont déjà versé des cotisations à l'assurance-chômage et en verseront encore. C'est pourquoi il convient de continuer à financer les services grâce aux cotisations. De plus, comme il existe d'étroits rapports entre ces services et les services relatifs à la formation, à l'équité en matière d'emploi, à la mobilité et à la création d'emplois, ceux-ci devraient partager les mêmes locaux. Le ministère fédéral qui met en œuvre la Planification de l'emploi et d'autres programmes ayant trait au marché du travail devrait partager les bureaux de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage dans toute la mesure du possible.

Recommandation

48 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage continue d'assumer la responsabilité des services d'emploi (les services de placement, d'évaluation et de consultation) offerts à tous les chômeurs, y compris ceux qui ne reçoivent pas de prestations d'assurance-chômage. Que l'on évalue les services de placement et qu'on entreprenne de les réaménager, de les réorienter ou de les supprimer.

Il est évident que les incessantes réorganisations gouvernementales agacent les clients et le personnel. Bien que la séparation de la Commission et du ministère soit indispensable, il faut éviter le plus possible qu'elle n'entraîne des bouleversements, un manque de communication ou le dédoublement des services.

Recommandation

49 Que le personnel de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage et celui du ministère fédéral chargé de mettre en œuvre les autres programmes de mise en valeur des ressources humaines partagent les mêmes locaux, dans le réseau actuel des centres d'emploi du Canada.

«[Nous proposons] de décentraliser l'administration du régime pour augmenter son efficacité; de promouvoir une plus grande coordination et de meilleures communications entre les bureaux régionaux qui administrent le Régime d'assurance-chômage; de réduire le nombre de régions administratives de l'assurance-chômage à un nombre plus raisonnable et de simplifier la structure à trois phases des prestations en la ramenant à une seule phase.» (Gouvernement de l'Alberta, mémoire)

«On sait que l'appareil administratif de la Commission est assez lourd. On demande qu'il soit allégé au niveau de la bureaucratie et qu'il y ait des communications avec les prestataires afin que les travailleurs et les travailleuses sans emploi reçoivent leur indemnité, dans des délais jugés raisonnables et que ceux-ci cessent d'être considérés comme de simples numéros, comme c'est souvent le cas actuellement.» (Office diocésain de pastorale ouvrière et sociale, audiences de Montréal).

Le personnel

Partout au Canada, on reproche à la Commission de l'emploi et de l'immigration (CEIC) d'être un trop gros organisme et d'employer trop de personnel, tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux. Or, les données sur le nombre des employés varient selon la source de renseignements. D'après le rapport annuel 1985 de la Commission de la Fonction publique, la CEIC comptait, cette année-là, 24 446 employés à plein temps (soit 11 % de la Fonction publique). Troisième organisation fédérale en importance, la CEIC n'est devancée que par le ministère du Revenu (12,1 %) et le ministère de la Défense nationale (15,2 %)[16]. Selon le calcul du nombre d'employés au 31 janvier 1986, 22 238 personnes occupaient des postes permanents et 5 773 des postes temporaires, l'effectif total étant de 28 011 (voir le tableau 10.6).

Plusieurs estiment que le nombre d'employés de l'administration centrale et le niveau des postes qu'ils occupent ne sont pas proportionnés au genre de services et à la valeur des services qu'ils fournissent. Au 31 janvier 1986, 2 714 personnes travaillaient à l'administration centrale et 25 297 en région; les employés de l'administration centrale représentaient donc 10 % de l'effectif total. Les employés d'état-major (occupant des postes reliés à l'administration, aux finances, aux communications et aux services du personnel ou des postes de spécialistes) comptaient pour 7 % de l'effectif total. Les cadres, y compris les cadres supérieurs et les directeurs de programme de niveau PM3 ou plus, représentaient environ 14 % du total des ressources humaines (voir le tableau 10.7). Dans le groupe de l'administration des programmes, 33 % de l'effectif

Tableau 10.6
Aperçu de la répartition du personnel de la CEIC le 31 janvier 1986

	Nombre d'employés
À l'administration centrale	2 714
Dans les bureaux régionaux et locaux	25 297
	28 011
Permanents	22 238
Nommés pour une période déterminée	5 773
	28 011

Source : Arthur Andersen & Co., d'après des données transmises par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, le 31 janvier 1986.

occupait des postes de direction. Ces chiffres laissent à entendre qu'il pourrait y avoir, à des postes bien rémunérés de spécialistes ou de directeurs, plus de personnel que la situation ne le justifie.

On considère que les responsabilités directes du sous-ministre et président en matière de contrôle sont démesurées. Selon l'organigramme (voir le tableau 10.1), 22 hauts fonctionnaires relèvent directement du sous-ministre.

Certains ont craint que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration fournisse des services qui sont déjà offerts par d'autres ministères. On estime généralement que les services d'équité en matière d'emploi, par exemple, remplissent les mêmes fonctions que les commissions provinciales et la Commission canadienne des droits de la personne.

Plusieurs sont d'avis que la proportion d'employés temporaires et le nombre d'heures supplémentaires que doit effectuer le personnel posent des problèmes considérables. Il semble que les heures supplémentaires correspondent à environ 5 % du temps de travail dans le secteur de l'assurance-chômage et que le personnel temporaire constitue de 15 à 18 % de l'effectif. Le recours à des employés temporaires donne à la direction la latitude nécessaire pour faire face aux fluctuations à court terme de la charge de travail sans engager d'employés permanents. Toutefois, pour occuper de façon pleinement productive des postes d'agent d'assurance-chômage, ces employés doivent recevoir une formation assez poussée; la direction évite de multiplier les activités de formation en engageant les mêmes employés temporaires d'une année à l'autre.

«Les membres de mon syndicat qui travaillent dans les Centres d'emploi du Canada sont toujours conscients du fait qu'ils aimeraient être en mesure de mieux servir le public. Ils aimeraient pouvoir acheminer dans les délais les demandes de prestations d'assurance-chômage. Malheureusement, les compressions de personnel ont rendu leur tâche impossible. Il y a donc une grande quantité de demandes de prestations en retard dans presque tous les CEC. On fait déjà trop d'heures supplémentaires pour essayer d'acheminer ces demandes, mais il y a tout de même une limite à ce que l'on peut faire.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, audiences de Regina)

Tableau 10.7
Répartition du personnel de la CEIC le 31 janvier 1986, selon la fonction

Groupe		Nombre	%
Travaux d'écritures et secrétariat		13 941	50
Administration et service général		1 192	3
Finances		270	1
Traitement des données et informatique		664	2
Communications et information		159	1
Personnel		244	1
Spécialistes		484	2
Administration des programmes	Administrateurs de programmes (PM 1–2)	7 253	
	Directeurs de programmes (PM 3–7)	3 590	
		10 843	39
Haute direction		214	1
Total		28 011	101

Source : Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
Note : Les pourcentages ont été arrondis.

«À l'égard des services de placement privés et gouvernementaux, nous sommes critiques, sans aucun doute [. . .] Il y a un dédoublement coûteux qui ajoute peut-être à l'inefficacité du placement de façon générale.» (Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, audiences d'Ottawa)

On reproche également le dédoublement des fonctions et responsabilités en matière de planification, de surveillance et d'évaluation des programmes. Tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux, on estime que le personnel est beaucoup trop surveillé et encadré et que le système est conçu de façon à répondre à ses propres besoins plutôt qu'à ceux de sa clientèle. Tout compte fait, il conviendrait de réduire de manière appréciable le nombre d'employés de la Commission et du ministère, tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux.

Recommandation

50 Que l'on procède à une réduction sensible du personnel à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

«J'estime qu'il est injuste de devoir attendre de six à huit semaines avant de recevoir de l'argent. Je ne sais pas ce que le gouvernement pense qu'on peut faire dans l'intervalle s'il faut attendre si longtemps après avoir travaillé deux ans de suite ou cinq ans pour le même employeur. C'est injuste et l'on ne peut pas dire à ses créanciers qu'on attend des prestations d'assurance-chômage, parce qu'ils s'en fichent.» (James Earl Jefferson, audiences de London)

Problèmes de rendement

Une entreprise internationale d'experts-conseils a réalisé un examen de l'administration du Régime d'assurance-chômage pour le compte de notre Commission d'enquête[17]. Ayant comparé le régime canadien à ceux de la Californie et de l'État de New York, elle a constaté que, au chapitre du traitement des demandes, la productivité est beaucoup moins élevée au Canada. Par exemple, le Canada traite au moins trois fois plus de demandes que l'État de New York, mais il lui faut cinq fois plus d'argent et de personnel pour administrer son Régime d'assurance-chômage. On peut s'attendre à ce que la concentration géographique de la population permette des économies d'échelle en Californie et dans l'État de New York, mais cela n'explique pas entièrement la grande différence entre les effectifs. Il semble que le régime canadien exige beaucoup plus de main-d'œuvre que les régimes américains, qui sont pourtant comparables.

«Lorsque la Commission d'assurance-chômage fait des erreurs et envoie au client trop d'argent (par voie de chèques), pourquoi le client est-il pénalisé et une somme retenue sur ses prochains chèques à cause de paiements en trop. Ces montants ne devraient pas être retenus en une somme globale, à moins que la personne ait accepté cette façon de procéder. À l'heure actuelle, c'est le contraire, puisque les paiements en trop sont déduits en sommes globales, à moins que la personne s'y objecte.» (Services sociaux de la corporation de la ville de North Bay, audiences de Sudbury)

Une forte proportion des fonctions de traitement des demandes pourraient très bien être normalisées et automatisées, ce qui permettrait aux agents des services d'accueil de gagner du temps. À l'heure actuelle, il ne semble pas que les ordinateurs soient bien utiles aux agents lorsqu'ils prennent des décisions. Comme nous l'indiquons plus loin à propos des enquêtes et du contrôle, environ 20 % des paiements inexacts sont attribuables à des erreurs d'écriture (ce qui coûte 67 millions de dollars) et 15 % sont attribuables à des erreurs dans les décisions que prennent les agents (ce qui coûte 52 millions de dollars). Une plus grande automatisation du traitement des demandes pourrait considérablement réduire ces coûts. De plus, on pourrait améliorer le contrôle en se servant de programmes informatiques de validation et de vérification des erreurs. On pourrait sans doute automatiser davantage le traitement initial des demandes non litigieuses et, si l'on simplifiait les critères d'admissibilité comme nous le proposons, les agents pourraient calculer immédiatement et avec exactitude les prestations payables. On éliminerait ainsi un grand nombre de décisions discrétionnaires au sujet des prestations.

En outre, il faudrait envisager le recours au virement électronique de fonds. Ceci permettrait le dépôt automatique des chèques des clients à

leurs comptes bancaires, accélérerait les paiements et les rendrait plus réguliers, et épargnerait au personnel une partie du travail d'écritures.

Le relevé d'emploi

Le relevé d'emploi fourni par l'employeur sert à déterminer le taux des prestations et la durée de la période de prestations. Les erreurs commises sur le relevé sont la principale cause des erreurs dans le montant des prestations et elles retardent le versement du premier chèque.

Il y a deux solutions à ce problème :

— simplifier le relevé d'emploi mais garder le système de relevé de rémunération *sur demande* qui existe actuellement au Canada;
— éliminer le relevé d'emploi et utiliser un système *d'états périodiques* de rémunération comme celui qui est utilisé en Californie pour obtenir des données sur l'emploi.

Le relevé d'emploi fait partie d'un système de relevés de rémunération sur demande selon lequel une demande de prestations est présentée à l'aide d'une formule spéciale que l'employeur doit remplir; sur cette formule s'inscrivent des données rétrospectives sur l'emploi et la rémunération. Par contre, selon un système d'états périodiques de rémunération, les renseignements sur le salaire de tous les employés sont présentés régulièrement (mensuellement ou trimestriellement) par les employeurs. L'agent d'assurance-chômage y a facilement accès puisque toute l'information est déjà dans le système. La cessation d'emploi donne simplement accès aux données existantes sur le prestataire.

«Le Relevé d'emploi est un formulaire très difficile à remplir et les employeurs ne le comprennent pas. Le ministère a entrepris de tenir des ateliers à l'intention des employeurs pour les aider à comprendre le formulaire, et je pense que tout ce qu'ils ont réussi à faire, c'est de les confondre davantage parce que les choses ne semblent pas s'être améliorées. Quatre-vingt-dix pour cent des Relevés d'emploi que reçoivent presque tous les CEC doivent être vérifiés et, de façon générale, il faut faire un ou deux appels à l'employeur pour mettre les choses au clair.» (Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, mémoire)

«Il ne faut pas oublier ce que l'administration de l'assurance-chômage coûte, de façon dissimulée, aux employeurs; entre autres : les tâches qui prennent beaucoup de temps comme remplir des relevés d'emploi et les remplacer lorsqu'ils sont perdus, délivrer des formulaires relatifs aux prestations de maladie, remplir le formulaire 2656, (Attestation de l'employeur), effectuer les saisies-arrêts au nom de la Commission, corriger les données, établir les rapports d'embauchage, répondre aux demandes de renseignements par téléphone, s'occuper des nombreux numéros de taxe de Revenu Canada, Impôt, des paiements et de la production des T4-T4R qui découlent de la réduction des cotisations d'assurance-chômage.» (Association des chantiers maritimes canadiens, audiences d'Ottawa)

Simplifier le système actuel

Pour simplifier le processus relatif au relevé d'emploi, on pourrait d'abord automatiser le traitement des demandes au départ. Selon le régime annualisé, il suffit de connaître le total des heures de travail effectuées et le montant des cotisations versées au nom de l'employé.

Les employeurs versent mensuellement au ministère du Revenu des cotisations à l'égard de l'ensemble de leurs employés. Une fois par année, ils doivent faire le rapprochement (sur la formule T4 distribuée en avril) entre le montant versé à Revenu Canada et le montant retenu sur la rémunération de l'employé. La cotisation mensuelle est calculée à l'aide d'une table normalisée qui tient compte des revenus assurables maximaux. Une fois qu'on connaît les cotisations versées et la période de paye de l'employeur, il est possible de calculer les prestations auxquelles l'assuré peut avoir droit. Les revenus assurables minimaux ne comptent pas puisque tous les revenus d'emploi donnant lieu au paiement de cotisations sont assurables.

Dans le cadre du régime annualisé, l'employeur n'aurait qu'à inscrire sur le Relevé d'emploi le montant des cotisations versées par période de paye pendant les 52 semaines précédentes et le nombre d'heures de travail effectuées. Le reste des calculs serait fait par l'ordinateur de la commission.

«Remplir un relevé d'emploi est un véritable cauchemar pour toute petite entreprise. Récemment, le suivi ainsi que les demandes de renseignements supplémentaires de la part des bureaux de la CEIC ont plus que doublé. Les frais d'administration des systèmes continuent à augmenter. Il faudrait adopter un processus plus simple et automatiser l'entrée des données.» (Chambre de commerce de Sudbury et District, audiences de Sudbury)

Adopter un système d'états périodiques de rémunération

L'application d'un système d'états périodiques de rémunération exige que tous les employeurs présentent des données sur la rémunération et

sur les heures travaillées, à intervalle régulier (mensuellement ou trimestriellement), en même temps qu'ils versent les cotisations d'assurance-chômage. Les données précisent la rémunération que gagne chaque travailleur pendant chaque période de paye ainsi que les dates de début et de fin de chaque période. L'ordinateur calcule alors les prestations à partir des revenus assurables maximaux, des heures admissibles et des cotisations versées pendant une période mobile de 12 mois. Actuellement, les employeurs versent chaque mois un montant global de cotisations à l'assurance-chômage mais n'indiquent pas quels employés sont assurés. Si le système d'états de rémunération est adopté, les employeurs devront indiquer non seulement le montant global mais aussi le montant des cotisations par employé.

La Commission aura directement accès aux renseignements informatisés pour fins de traitement des demandes. Elle pourra établir des mécanismes pour étudier et rectifier toute erreur et pour régler tout différend. Les renseignements nécessaires au calcul des prestations étant transmis régulièrement, les employeurs n'auront qu'à y ajouter la confirmation du départ du travailleur. On pourra donc déterminer le montant approximatif des prestations au moment où le client présente sa demande de prestations; ceci réduira le nombre de demandes de renseignements des clients.

Ce système réduira les risques d'erreurs car il pourra être facilement intégré à tous les systèmes de paye informatisés. Il réduira aussi la main-d'œuvre nécessaire au traitement des relevés et à la rectification des erreurs (y compris les trop-payés et moins-payés). Plus rapide et plus exact, il fera réaliser des économies aux travailleurs et à la Commission. On pourra adopter des systèmes de détection des erreurs afin d'augmenter le contrôle des trop-payés, et procéder à une vérification postérieure de tous les cas pour s'assurer que les prestations cessent d'être versées la semaine où les prestataires reprennent le travail. Les petites entreprises pourront soumettre leurs rapports par téléphone. Les entreprises qui n'ont pas de système de paye automatisé verront probablement leurs frais d'administration augmenter car elles devront inscrire le nom de chaque employé au moment d'envoyer les cotisations.

L'adoption d'un système d'états périodiques de rémunération accélérera le traitement des demandes de prestations et permettra de donner aux clients une estimation des prestations auxquelles ils ont droit au moment où ils font leur demande. Les principaux problèmes que présente ce système sont l'augmentation des tâches administratives pour les entreprises qui n'ont pas de système de paye automatisé et les retards occasionnés par l'inscription de la rémunération la plus récente dans la base de données sur le prestataire.

«L'administration de ce régime incomberait à la Commission de l'assurance-chômage. Les bénéficiaires devraient être tenus d'envoyer tous les trimestres des relevés de leur rémunération. Les paiements en trop seraient recueillis par le biais de l'impôt sur le revenu ou bien par la réduction des montants ultérieurs des prestations versés en vertu du régime.» (William M. Mercer Limited, mémoire)

«S'agit-il d'une mise en disponibilité temporaire? Oui. Qu'est-ce qu'on lui verse et quand la lui verse-t-on? Il a touché par anticipation la rémunération de deux semaines de vacances. Cette rémunération est-elle assurable? Peut-être. Y a-t-il un jour férié dans la période? Oui. Est-il assurable? Peut-être. Quand? Disons que si les vacances normales tombent pendant une semaine normale, celles-ci comprenant selon la loi le samedi et le dimanche, peu importe, et que ces vacances ont été assurées, elles peuvent servir au calcul d'un complément, pourvu que la mise en disponibilité soit permanente et non temporaire [. . .] On en vient à se demander s'il faut porter un complet rose, un soulier bleu et l'autre rouge et faire face à l'est à 18 h pour avoir droit à de l'assurance-chômage.» (Association canadienne de la paye, audiences de Toronto)

Recommandation

51 Que la Commission de l'assurance-chômage étudie la possibilité de remplacer l'actuel système de relevés d'emploi par un système simplifié de relevés de rémunération sur demande ou par un système d'états périodiques de rémunération.

Le contrôle des prestations

Il y a eu 1,1 million d'enquêtes en 1984, année où 3,5 millions de demandes ont été présentées. Ces enquêtes consistaient essentiellement en de rapides vérifications administratives, et environ le tiers d'entre elles ont fait découvrir des trop-payés. Soixante-quinze pour cent des enquêtes actuelles sont automatisées. Le rendement des enquêtes et du contrôle est d'à peu près trois dollars par dollar dépensé. Les systèmes mécanisés d'enquête ont un rapport de rendement de dix pour un.

Un système global de dépistage automatisé enregistre actuellement l'ampleur et les causes des trop-payés et des moins-payés. Ce système a permis de chiffrer à 341 millions de dollars la valeur des paiements inexacts effectués de juillet 1984 à juin 1985 (soit 3,3 % du total de 10,3 milliards de dollars) mais il peut sous-estimer l'ampleur du problème puisqu'il se fonde sur les données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC). Le système répartit les paiements inexacts entre les catégories indiquées au tableau 10.8.

Les systèmes de dépistage actuels sont destinés à déterminer la probabilité de fraude plutôt qu'à relever des cas particuliers. Le contrôle des prestations est d'autant plus difficile qu'on peut assez facilement obtenir des numéros d'assurance sociale et des numéros d'employeur. Une récente fraude de plus de 800 000 dollars démontre bien que les contrôles doivent être méthodiques[18]. À cette fin, il faudra trouver des moyens de recouvrer les trop-payés et de vérifier les dossiers du ministère du Revenu et les dossiers de l'employeur sans importuner le client.

La CEIC demande aux employeurs de signaler d'eux-mêmes leurs nouveaux embauchages. Elle compare ensuite les renseignements obtenus avec les dossiers des prestataires pour connaître les trop-payés et les moins-payés. Elle compare en outre, par ordinateur, le relevé d'emploi présenté par l'assuré et la copie du relevé d'emploi transmise directement par l'employeur.

«En 1983-1984, seulement 3 % des prestataires ont été pénalisés en vertu de l'article 47 de la loi pour avoir fourni des renseignements faux ou trompeurs, et seulement 2 sur 1 000 ont fait l'objet de poursuites judiciaires pour avoir fraudé le programme. En 1983, lorsque le taux de chômage a culminé à 11,9 %, deux prestataires sur trois ont mis fin à leur période de prestations sans les avoir toutes épuisées.» (Congrès du travail du Canada, mémoire)

Tableau 10.8
Valeur nette des montants inexacts versés en prestations

	Valeur (en millions de dollars)	Pourcentage des erreurs	Pourcentage des prestations totales
Revenus non déclarés	73	21 %	0,70 %
Erreurs d'écritures	67	20 %	0,65 %
Données inexacts trasmises par l'employeur	66	19 %	0,64 %
Erreurs sur le relevé d'emploi	59	17 %	0,58 %
Mauvaises décisions des agents	52	15 %	0,51 %
Autres	24	9 %	0,23 %
Total	341	100 %	3,31 %

Source : Système global de dépistage de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

«Quant aux fraudes, elles demeurent l'exception et ne sont sûrement pas plus nombreuses que les erreurs commises par les fonctionnaires de l'assurance-chômage entraînant des paiements en trop remboursables par les prestataires.» (Commission des services juridiques, mémoire)

«Il n'y a aucun doute que certaines personnes abusent en fait de leurs droits et fraudent la Commission. En même temps, par ailleurs, comme nous l'avons indiqué dans une très brève note, certaines études effectuées au Canada ont montré que les entreprises sont tout aussi coupables, sinon plus, que le simple citoyen lorsqu'il s'agit d'obtenir de l'argent de la Commission d'assurance-chômage. Comme il est indiqué, à chaque dollar de fraude commise par un prestataire à l'endroit de la Commission d'assurance-chômage correspond une somme de 3 $ de cotisations non versées par les employeurs.» (Organisation anti-pauvreté de Fredericton, audiences de Fredericton)

Il serait très avantageux de comparer les dossiers des clients à ceux d'autres organismes gouvernementaux, mais il faut respecter les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'augmentation des échanges de renseignements a été profitable à d'autres pays. L'Internal Revenue Service des États-Unis, par exemple, a mis en marche un programme de collaboration entre les autorités des États et les autorités locales en vue d'identifier les personnes qui abusent du régime d'aide sociale. Une solution au problème de l'accès à l'information consisterait à exiger du client qu'il consente par écrit à ce que la Commission de l'assurance-chômage ait accès aux renseignements pertinents figurant aux dossiers d'autres ministères. C'est un peu ce que font les compagnies de cartes de crédit pour avoir accès aux dossiers que le bureau de crédit détient sur la personne qui demande une carte.

La contre-vérification pourra porter sur le versement des prestations d'aide sociale et les paiements d'indemnisation des accidents du travail. Elle servira à identifier les personnes qui ne sont pas admissibles parce qu'elles sont inscrites à des cours dans un collège ou une université. Pour qu'une telle mesure soit économique, elle devra être coordonnée avec les autres organismes de services sociaux et mise en application progressivement. Il faudra toutefois examiner les lois actuelles et les rapports entre les organismes, et des négociations devront avoir lieu entre les organismes provinciaux et les ministères fédéraux.

Recommandation

52 Que l'on établisse des systèmes de vérification des prestations permettant de comparer les données sur les prestataires avec des dossiers afférents. La *Loi sur l'assurance-chômage* devrait permettre de récupérer le trop-perçu des prestations en les déduisant des sommes que l'État doit aux prestataires (les remboursements d'impôt, par exemple).

«Nous recommandons [. . .] que des mesures de contrôle soient instaurées afin d'éliminer le travail au noir et que des pénalités pour fraude ou abus soient beaucoup plus sévères pour le prestataire et l'entreprise.» (Comité socio-économique des Îles-de-la-Madeleine, mémoire)

Les services d'enquête

Actuellement, les enquêtes concernant les erreurs et les abus sont restreintes et il n'existe aucune politique coordonnée sur le contrôle et l'obligation de rendre compte. La méthode actuelle d'évaluation de l'efficacité de l'activité d'enquête (c'est-à-dire le nombre d'enquêtes achevées par année-personne) encourage les enquêteurs à terminer le plus d'enquêtes possible au lieu de mettre l'accent sur le montant des trop-payés. Le fait que les résultats soient évalués quantitativement plutôt que qualitativement peut encourager les enquêteurs à abandonner les cas dont l'étude demande trop de temps. Le rôle des enquêteurs et les rapports qu'ils entretiennent avec les agents de l'assurance-chômage ont été qualifiés de confus et souvent de conflictuels. Nous ne pouvons, pour notre part, que signaler qu'il faudrait régler ce problème.

Recommandation

53 Que la Commission de l'assurance-chômage améliore ses services d'enquête et prête davantage attention à la fraude systématique. L'évaluation du rendement dans ce domaine devrait être fondée non seulement sur le nombre de cas, mais aussi sur leur valeur monétaire.

Conclusion

Le présent chapitre contenait un examen assez détaillé de tous les aspects de la mise en œuvre de l'assurance-chômage et des programmes connexes qui relèvent actuellement de la CEIC et du ministère de l'Emploi et de l'Immigration. Nous nous sommes attardés sur les moyens de fournir les services parce que la valeur de tout programme, même le mieux conçu, est fonction de la qualité du traitement qu'il accorde à ses clients. Or, le programme actuel n'est ni bien conçu, comme on l'a constaté dans les chapitres précédents, ni bien administré, comme en témoigne le présent chapitre.

Pour régler les problèmes de prestation des services, nous proposons d'effectuer d'importantes modifications à la structure de l'organisation, au financement du programme, au cadre juridique (et particulièrement à la procédure d'appel) et aux pratiques administratives.

«Avant, nous passions 70 % de notre temps à servir les clients et 30 % à servir l'administration centrale et le bureau régional. Maintenant, c'est l'inverse. Nous passons de 70 à 80 % de notre temps à alimenter le système!» (Réunion-débat avec des membres du personnel de la CEIC)

Notes

1 Leslie A. Pal, «State, Class and Bureaucracy : Canadian Unemployment Insurance 1940-1981» (à paraître).

2 Il est difficile de déterminer le nombre réel des employés de la CEIC. Dans le rapport annuel de 1984-1985 de la Commission de la Fonction publique, il est question de 24 466 employés à plein temps. Les données d'Arthur Andersen & Co. fondées sur les plans opérationnels de 1986-1987 indiquent 24 904 employés, et les listes informatisées du ministère au 31 janvier 1985 en indiquent 28 011. L'écart est attribuable à la différence des méthodes employées et aux écarts entre les postes permanents et temporaires et entre les années-personnes approuvées et le nombre réels d'employés.

3 Canada, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, *Rapport annuel 1984-1985,* Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

4 L. St. Laurent, «Organization Review Report», document interne de la CEIC, novembre 1981.

5 Pal, «State, Class and Bureaucracy».

6 Michael Cassidy, député fédéral, Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, audiences tenues à Ottawa le 13 février 1986, vol. 38.

7 Arthur Andersen & Co., «Administrative Effectiveness and Efficiency Review», étude préparée pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, 1986 (non publiée).

8 Deux analyses détaillées de la loi et du règlement en vigueur ont été réalisées pour le compte de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage : Robert G. St-Louis et Lucie Lamarche, ***Examen critique de l'organisation et de l'administration de la Loi sur l'assurance-chômage : le point de vue des bénéficiaires,*** 1986 (non publiée); Pierre Dufour, ***Analyse des problèmes juridiques découlant de la Loi sur l'assurance-chômage,*** 1986 (non publiée). Ces deux documents contiennent des recommandations précises sur certains aspects de la législation actuelle.

9 Cité dans St-Louis et Lamarche, «Examen critique», p. 31.

10 Canada, Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, ***Budget des dépenses 1986-1987,*** Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 5–6.

11 Canada, Ministère de la Consommation et des Corporations, Comité consultatif en matière de faillite et d'insolvabilité, ***Propositions d'amendements à la Loi sur la faillite – Rapport,*** Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1985.

12 Ministère de l'Emploi et de l'Immigration, ***Rapport annuel 1984-1985,*** p. 9.

13 Canada, Groupe de travail chargé de l'examen des programmes (Groupe de travail Nielsen), ***Formation, création d'emplois et services à l'emploi,*** Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 90.

14 Canada, Groupe d'étude de l'évolution du marché du travail, ***L'évolution du marché du travail dans les années 1980,*** Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1981.

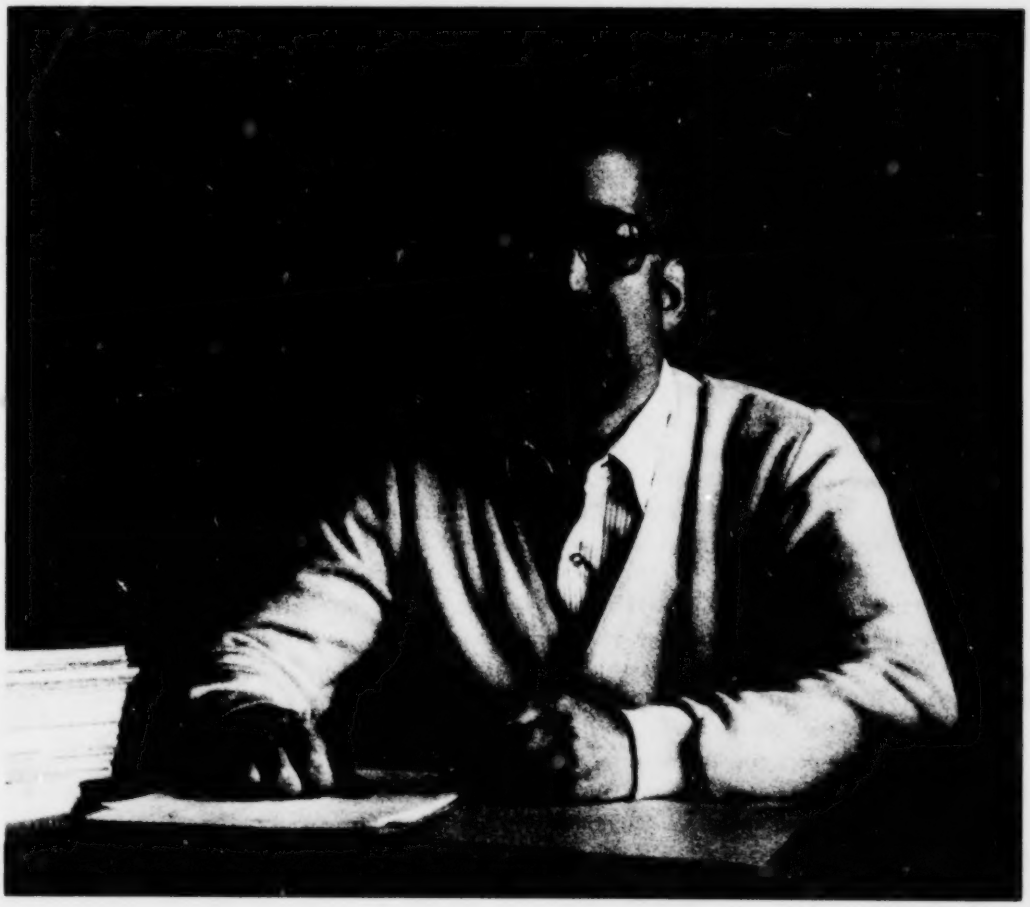
15 Groupe de travail chargé de l'examen des programmes, ***Formation, création d'emplois et services à l'emploi,*** p. 93.

16 Canada, Commission de la Fonction publique, ***Rapport annuel 1985,*** Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986, p. 58.

17 Arthur Anderson & Co., «Administrative Effectiveness and Efficiency Review», p. 7 et 10.

18 «Accountant jailed 4 years for UIC fraud», ***Montreal Gazette,*** le 26 septembre 1986, p. A-3.

Noël Buxton, fonctionnaire d'un Centre d'emploi du Canada, Winnipeg



Monsieur Buxton expose la situation difficile des gens qui travaillent au comptoir de renseignements des CEC.

Je travaille à la CEIC depuis quatre ans, la plupart du temps au comptoir des renseignements. On a affaire aux clients presque toute la journée, on leur parle et en même temps on les aide à remplir les documents. Je dirais qu'en moyenne, on passe quatre ou cinq minutes avec chacun – beaucoup moins si tout va bien et si toutes les formules sont bien remplies, ce qui est très rare parce que, pour la plupart des gens, les formules sont très compliquées. Beaucoup de gens ne savent pas très bien l'anglais ou ne savent pas lire. En fait, des gens qui ont une 7e ou 8e année, et même des enseignants qui ont un baccalauréat en éducation, ne réussissent pas à remplir correctement les formules.

Le travail peut être très dur, très frustrant. On rencontre tellement de gens et on a si peu de temps à leur donner. Si quelqu'un me demande s'il aura droit aux prestations, je ne peux pas lui répondre même si, d'après mon expérience, je sais qu'il n'y aura pas droit. Tout le monde a le droit de présenter une demande, et il est juste que quelqu'un prenne le temps de vérifier que rien n'a été oublié. Ensuite, la demande est transmise à un examinateur qui est chargé de dire au demandeur s'il est admissible ou non aux prestations... Ça prend de deux à quatre semaines. Avant l'installation des terminaux d'ordinateur, c'était épouvantable. On ne pouvait pas répondre à la plupart des questions parce que les dossiers étaient gardés à l'arrière. Ou encore, on devait rédiger une demande de renseignements et quelqu'un d'autre se chargeait de rappeler le client.

Les entretiens ne se déroulent jamais en privé, de sorte qu'au moins une demi-douzaine de personnes peuvent entendre ce qui se passe. Si un client se fâche il faut rester calme, et c'est très difficile. J'ai rencontré des gens qui venaient d'être licenciés après peut-être 20 ans de travail; ces gens-là sont déprimés et ne savent pas quoi faire. Nous avons un agent chargé de déterminer les besoins des clients; il discute avec eux de leurs problèmes et les présente à un conseiller en emploi s'ils en ont besoin.

Certaines entreprises ferment pour une ou deux semaines pour des travaux d'entretien préventif et tous leurs employés peuvent présenter une demande. À mon avis, ce genre de licenciement temporaire n'a rien à voir avec l'intention originale de l'assurance-chômage. Alors maintenant, on subventionne les licenciements de courte durée? Les saisonniers, les enseignants, les chauffeurs d'autobus scolaire... Pensez-vous que ces gens-là cherchent du travail pendant l'été... ? Ils sont au lac! Mais, ils font leur demande. Et puis, il y a ceux qui présentent de faux relevés d'emploi. Mais la forme d'abus la plus courante, c'est lorsqu'une personne se trouve un travail et ne déclare pas l'argent qu'elle gagne. D'ordinaire, on ne l'apprend pas, mais il m'est arrivé de recevoir des appels anonymes de gens qui m'ont dit : «Je connais Untel; il travaille et il reçoit de l'assurance-chômage.» Dans ces cas-là, je transmets le renseignement à un enquêteur.

La *Loi sur l'assurance-chômage* n'est pas si volumineuse que ça, mais il y a une quantité astronomique de guides et de circulaires qui contiennent des interprétations différentes. Il faut presque être avocat pour savoir, par exemple, si un congé payé doit être exempté ou pas.

L'administration centrale essaie de nous aider. Elle nous envoie tout le temps des bulletins... Mais lorsqu'on est en train d'évaluer des demandes, on essaie d'atteindre une norme de rendement, et il semble qu'à chaque jour on reçoit une autre circulaire. Elles sont utiles, bien sûr, lorsqu'on a le temps de les lire; mais il faut encore se rappeler où on a lu telle et telle chose et essayer de tout enregistrer ça dans sa tête.

Peut-être qu'on pourrait songer à intégrer le relevé d'emploi au feuillet T4... Ça faciliterait la tâche aux employeurs : ils n'auraient qu'une formule à remplir lorsqu'un employé quitte et ce serait tout. À l'heure actuelle, la plupart des relevés d'emploi ne sont pas remplis correctement... Il y a tellement de choses que les employeurs doivent savoir. Ils ont un guide de plusieurs pages qui leur dit quoi faire et comment remplir le relevé, mais on devrait pouvoir simplifier tout ça.

Les règlements sont un cauchemar administratif pour nous. Tout est beaucoup trop compliqué... Franchement, il me semble qu'on pourrait simplifier.

Partie IV

Conclusion

Chapitre 11

Conclusion

Les Canadiens souhaitent que des modifications soient apportées à leur Régime d'assurance-chômage. Ils considèrent le chômage comme une menace permanente, et l'assurance contre la perte de revenu comme une nécessité. Mais le régime actuel leur semble présenter de graves lacunes, et ils désirent que soient prises des mesures, dont la portée dépasse l'assurance-chômage elle-même, pour résoudre les problèmes qui sont à la source d'un chômage élevé et persistant.

Le présent rapport constitue une réponse à ces deux préoccupations. Il propose d'apporter des modifications précises et fondamentales au régime actuel afin de le rendre plus équitable, efficace et efficient. Il examine également l'assurance-chômage en fonction de l'évolution de la situation économique ainsi que de l'ensemble des programmes de sécurité du revenu, et il propose un plan de mise en valeur des ressources humaines qui vise à écarter la menace du chômage de longue durée.

Le désir de changement

Les audiences publiques qui ont eu lieu dans tout le pays ont montré à quel point les Canadiens s'intéressent à l'assurance-chômage. Le présent rapport tient compte des vues exprimées par de nombreux citoyens – du manque d'équité qu'ils ont relevé dans le régime actuel, des griefs et des déceptions dont ils ont fait état soit aux audiences elles-mêmes, soit lors de visites sur les lieux de travail et lors de consultations, ou dans les centaines de mémoires présentés à la Commission.

Que le chômage soit tragique pour les individus directement touchés et désastreux pour la société, personne n'en doute. À une époque où la pression des changements économiques et technologiques se fait particulièrement sentir au Canada, beaucoup estiment que le Régime d'assurance-chômage et les mesures sociales qui s'y rattachent ne sont pas assortis aux besoins des citoyens. Les critiques que nous avons entendu formuler à maintes reprises soulignent la nécessité d'une réforme en profondeur. Bien des dispositions du régime sont considérées comme injustes, en particulier le traitement différent que reçoivent les travailleurs se trouvant dans des situations identiques et le rapport ténu qui existe entre la durée d'emploi assurable et le montant des prestations. Parmi les autres grands sujets de préoccupation figure la complexité de la loi elle-même, à laquelle s'ajoute, selon certains, l'inefficacité et l'insensibilité de l'administration. Des études sont venues confirmer ces observations. Elles ont révélé l'existence de lacunes fondamentales qui, en pratique, rendent l'assurance-chômage impossible à administrer avec équité et efficacité.

D'aucuns ont souligné le manque de compréhension des administrateurs devant ce qu'ils éprouvent et vivent lorsqu'ils se retrouvent sans travail. Les particuliers, les familles et les petites collectivités se sentent impuissants face à l'autorité d'une bureaucratie dont l'attitude ne signifie rien de moins que «c'est à prendre ou à laisser». Leurs rencontres avec les fonctionnaires du régime n'ont fait que les irriter et les blesser, et nous ont convaincus que seul un changement fondamental pourrait venir à bout de certains problèmes.

La raison nous invite toutefois à des réserves. Les mesures et les programmes qui ont été mis en place ont certainement du bon. Sinon, comment expliquerait-on le désir général de conserver les éléments principaux du Régime d'assurance-chômage? Il n'est pas oiseux non plus de se demander ce qui serait arrivé, au Canada, sans l'assurance-chômage. Le régime est en place et y restera. Il faut plutôt chercher à savoir s'il est possible d'en concevoir un meilleur.

Un choix difficile

Le domaine de la politique sociale se prête mal à la rigueur mathématique. Même les faits concrets que nous avons examinés ont donné lieu à diverses interprétations et à des divergences d'opinion. Toute activité humaine de ce genre est telle qu'elle ne peut être appréhendée dans son entier. Nous devons par contre en tirer des conclusions et prendre les mesures voulues. À maintes reprises, la Commission a eu du mal à choisir. Non seulement les opinions exprimées par les particuliers et les groupements différaient-elles, mais elles étaient parfois contradictoires. Au cours de l'enquête, les vues et l'interprétation des commissaires ont aussi divergé. Nous sommes tombés d'accord sur certains points, nous sommes parvenus à des compromis sur d'autres, et nous avons quelquefois reconnu que nos avis différaient, ce qui nous a conduits à rédiger des opinions divergentes.

La nécessité d'une réforme est évidente. Le débat qui suivra la publication du présent rapport ne doit pas occulter ce fait. Le bruit et la fureur de l'affrontement des points de vue et des intérêts ne devraient pas non plus nous paralyser. Le Canada ne peut pas se permettre de continuer à soutenir l'injustice et l'inefficacité du régime actuel. Le changement sera peut être traumatisant. Ses effets seront sans doute multiples. Certains en bénéficieront, d'autres en souffriront. Dans ce rapport, nous nous sommes efforcés de faire comprendre que la réforme devait être assez complète pour que la perte entraînée par la suppression d'un élément du régime soit compensée par les avantages d'un autre programme ou d'une autre mesure.

La nécessité d'une réforme générale

La plupart de nos recommandations sont étroitement liées les unes aux autres mais certains changements peuvent être apportés séparément. Toutefois, il faudrait envisager un plan global de réforme même s'il n'est pas nécessaire d'appliquer toutes nos propositions à la fois.

Nous ne pensons pas, par exemple, que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional puissent être supprimées sans qu'ait eu lieu une consultation fédérale-provinciale et qu'on se soit mis d'accord sur une forme de supplément de revenu ou de rémunération qui remplacerait ces prestations. Les modifications que nous suggérons d'apporter au Régime d'assurance-chômage sont toutefois de nature plus technique et sont difficilement dissociables. Le fait d'en retenir quelques-unes et d'en rejeter d'autres pourrait avoir des conséquences imprévues. En formulant nos recommandations, nous avons tenu compte de l'équité, de la simplicité et du coût de la réforme, et nous nous sommes efforcés d'être logiques avec nous-mêmes. Il s'agissait pour nous de respecter un équilibre délicat, rompu, comme nous le savons, au cours des quinze dernières années par une série de modifications isolées qui ont porté un préjudice grave au Régime d'assurance-chômage et mis en cause son efficience.

Il convient d'insérer quelques-unes des modifications proposées dans une réforme plus vaste. Nous avons indiqué ce que doivent être les grandes lignes d'une politique de mise en valeur des ressources humaines, et nous nous sommes efforcés de montrer que l'assurance-chômage constitue l'autre élément – d'importance cruciale, il est vrai – du régime de sécurité du revenu dans ce pays. Une réforme en profondeur du Régime d'assurance-chômage n'est possible que si les changements s'emboîtent les uns dans les autres dans ces deux grands secteurs, mais l'équilibre à établir entre eux relève, dans une large mesure, d'un choix politique, et doit faire par conséquent l'objet d'un débat public. C'est de cette façon qu'il faudra, selon nous, déterminer l'importance relative de la formation des travailleurs ou du supplément de revenu (deux objectifs dont l'un devra céder le pas à l'autre, en ce qui concerne l'affectation des fonds publics). Nous avons redéfini le rôle de l'assurance-chômage. Nous n'avons pas établi de plan de réforme détaillé. Nous indiquons simplement la nature et l'orientation des changements qu'il importe de faire.

Un plan global

Le Canada a obtenu par le passé des résultats enviables en ce qui concerne la croissance de l'emploi. Toutefois cette croissance n'a pas enrayé le chômage ni diminué l'importance de l'assurance-chômage, cela pour deux raisons principales. Tout d'abord, elle a eu lieu à un moment où l'économie subissait une profonde transformation. Pendant qu'étaient créés de nouveaux emplois, d'autres disparaissaient. L'importance relative des différents secteurs d'activité changeait, et l'évolution technologique rendait désuets nombre de produits, de procédés et de compétences. De ce fait, même des travailleurs expérimentés ont dû se recycler ou se déplacer et personne, quel que soit le poste occupé dans l'entreprise, n'a été à l'abri du chômage. N'importe qui pouvait se trouver un jour ou l'autre devant la nécessité d'avoir recours à l'assurance-chômage. Cette situation n'a pas changé.

La deuxième raison pour laquelle la croissance de l'emploi n'a pas suffi à faire disparaître le chômage réside dans le fait que le nombre des travailleurs s'est accru plus vite que le nombre d'emplois. Dans une économie fondée sur la concurrence et dépendant fortement du commerce international, la main-d'œuvre elle-même s'est trouvée forcée de devenir de plus en plus compétitive. Des facteurs tels que l'expérience, l'instruction et les obligations familiales ont joué un rôle déterminant dans la recherche et le maintien d'un emploi. L'assurance-chômage ne peut à elle seule fournir toutes les solutions. C'est un plan global de mise en valeur des ressources humaines dont le Canada a besoin. Il n'a pas le choix. Il lui faut investir dans ce domaine. Les chômeurs ont besoin d'emplois et d'argent; il leur faut accroître leurs qualifications, et disposer de plus d'avenues.

Avant de déterminer les réformes précises qu'exige le Régime d'assurance-chômage, nous avons examiné les éléments d'un plan de mise en valeur des ressources humaines. Notre objectif consistait à distinguer le rôle véritable de l'assurance-chômage de celui des autres composantes des régimes de sécurité sociale et de développement économique.

La croissance économique, le plein emploi et la création d'emplois

C'est d'emplois que les chômeurs ont le plus besoin. Pour en créer davantage, il faut renouveler et raffermir l'engagement pris à l'égard de la croissance économique et du plein emploi. Rien ne peut réussir – pas même la réforme de l'assurance-chômage – à moins que la croissance économique ne se poursuive. Les «programmes de création d'emplois» créés par les fonctionnaires ne peuvent suffire à combler le vide. Il faut y ajouter une ferme volonté d'agir et des formules efficaces pour que le pessimisme actuel fasse place à un optimisme créateur.

L'argent

Presque tous les programmes qui composent la Sécurité du revenu provoquent l'insatisfaction et sont parfois l'objet de critiques sévères. La peur des conséquences possibles du moindre changement dans le fonctionnement de cet ensemble explique la résistance à toute réforme d'un de ses éléments, qu'il s'agisse des allocations familiales, de la Sécurité de la vieillesse, des pensions, de l'aide sociale ou de l'assurance-chômage. Nous sommes toutefois convaincus qu'aucun projet de réforme de la sécurité sociale ne peut être mené à bien s'il ne s'accompagne d'une réforme du Régime d'assurance-chômage. Cette réforme ne constitue pas nécessairement la première étape, mais il est difficile d'imaginer des modifications à la plupart des autres programmes sans tenir compte de l'orientation qu'elle prendra.

La majorité des membres de la Commission d'enquête estiment qu'il convient de redonner à l'assurance-chômage son caractère de régime d'assurance sociale, dont le rôle est de fournir une rémunération de remplacement aux travailleurs en chômage. Les prestations ne devraient

pas servir d'appoint à des revenus insuffisants, mais plutôt protéger la population active contre des risques précis, ce pourquoi d'ailleurs elle paie des cotisations.

Comme le financement des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et de la majeure partie des prestations de pêcheur n'est pas assuré par des cotisations mais par les fonds publics, et comme il s'agit essentiellement d'un supplément de revenu, la majorité des commissaires estiment que ces prestations ne devraient pas relever du Régime d'assurance-chômage, que leur intégration à celui-ci est la cause d'injustices et qu'elle a des effets dissuasifs. Nous reconnaissons que la mise en application de ces propositions aurait par elle-même des conséquences importantes dans certaines régions, en particulier dans les provinces de l'Atlantique. Nous recommandons par conséquent qu'il n'y ait aucune diminution du soutien fourni à ces régions et que l'argent qui ne sera plus consacré aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et aux prestations de pêcheur soit affecté à des programmes mieux conçus pour dispenser l'aide voulue.

Redonner au Régime d'assurance-chômage son caractère d'assurance sociale en le dépouillant des éléments qui en font un supplément de revenu, c'est aussi influencer de façon marquée sur d'autres composantes du programme national de sécurité du revenu. Le Canada n'a pas de système cohérent et global qui permette de fournir un supplément financier aux familles à faible revenu. Seuls la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec possèdent actuellement de tels systèmes. L'examen que nous avons fait de ces programmes provinciaux ainsi que de la formule du revenu garanti proposée par la Commission Macdonald nous a démontré qu'il est possible de mettre sur pied un programme d'aide aux familles et aux particuliers à faible revenu, et que celui-ci devrait faire l'objet d'une série d'accords fédéraux-provinciaux.

À partir du moment où le Régime d'assurance-chômage ne sert plus de supplément au revenu, son rôle en tant que programme d'assurance sociale peut être mieux défini et renforcé. L'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage n'est pas déterminée uniquement par la perte d'un emploi, mais aussi par un certain nombre de situations qui conduisent le travailleur à quitter provisoirement son emploi. Les risques sont largement partagés et des prestations très variées sont prévues en cas d'interruption temporaire de la rémunération due à la maladie, à la maternité, à un congé parental ainsi qu'à un licenciement de courte durée ou saisonnier. La façon d'assurer la population active contre le chômage diffère d'un pays à l'autre. Nous avons étudié en détail divers régimes, mais avons décidé à la fin de rester fidèles à la conception qui est de tradition au Canada.

La scolarité et la formation

En raison de l'évolution des techniques et du commerce, les ressources naturelles ne sont plus le point d'appui de la richesse et de la croissance économique au Canada. Les Canadiens, par l'instruction, la compétence et les qualifications qu'ils possèdent ou qu'ils sont susceptibles d'acquérir, vont assurer la prospérité future du pays. Le Canada doit investir davantage dans de nombreux domaines, mais plus particulièrement dans ses citoyens. Le lien qui existe entre le chômage et le manque d'instruction ou de qualifications est tellement étroit qu'on ne peut pas l'ignorer. C'est pour cette raison que nous proposons un plan global de mise en valeur des ressources humaines qui relèvera le degré général d'instruction des jeunes Canadiens, fera disparaître l'analphabétisme fonctionnel chez les adultes, ouvrira de nouvelles avenues aux jeunes adultes qui s'intègrent péniblement à la population active, réorientera les efforts de formation en donnant la prééance à l'acquisition des qualifications essentielles et séparera les programmes de formation de l'assurance-chômage de façon à ce que les prestataires ne soient pas les seuls à en bénéficier.

L'adaptation au changement

Ceux qui doivent se recycler ou s'installer ailleurs pour trouver un emploi sont mis au défi de changer et de s'adapter. Mais ce défi s'adresse aussi aux institutions et à l'ensemble de la société. Nous estimons que l'appui fourni par le gouvernement aux particuliers et aux entreprises, sous la forme d'une aide financière à la formation, au développement industriel et à la mobilité, doit être moins arbitraire et être uniformisé. Le travail à la carte permettrait d'élargir la gamme des solutions, et la nécessité de parvenir à une plus grande souplesse sous ce rapport a inspiré deux recommandations d'importance relatives à l'admissibilité à l'assurance-chômage : des mesures plus généreuses à l'égard du travail à temps partiel, et la suppression de la limite d'âge de 65 ans.

Le nouveau régime d'assurance-chômage

Une fois les audiences publiques terminées, nous nous sommes attelés à la tâche de concevoir un programme de modifications du Régime d'assurance-chômage et de relever le défi qu'on nous avait lancé. La mission paraissait impossible. En effet, nous étions censés remédier aux nombreuses injustices du régime actuel, supprimer les incitations négatives, redonner à l'assurance-chômage son caractère de programme d'assurance sociale et concevoir un régime simple et relativement facile à administrer.

Nous estimons que le nouveau régime d'assurance-chômage décrit dans ce rapport permettra dans une large mesure de réaliser tous ces objectifs. Il ne faut rien de moins qu'un changement fondamental, et c'est justement ce que nous recommandons. Le régime d'assurance-chômage que nous proposons a absorbé l'essentiel de nos énergies et occupé la majeure partie de nos débats. Il est probable que c'est cette partie de notre rapport qui suscitera le plus d'intérêt et de controverses.

Nous sommes convaincus que la mise en place de ce régime constituera un grand pas en avant. Bien que tous les éléments recommandés soient liés entre eux, nous nous devons de les expliquer un à un.

Premièrement, nous souhaitons abolir les différences qui caractérisent actuellement le régime et qui l'entachent d'injustice et de complexité. Il ne devrait y avoir qu'une seule norme d'admissibilité, une seule phase de prestations et une seule durée maximale des prestations ordinaires. Le régime actuel traite différemment des gens dont la situation économique est essentiellement la même. Il est coûteux à administrer en raison de sa complexité et il donne lieu à une multitude de demandes. Ses modalités prêtent à confusion, tant pour le personnel que pour les prestataires, et il est fondamentalement injuste.

Deuxièmement, nous voulons que l'ensemble du régime repose sur un lien plus étroit entre la rémunération assurable et le droit aux prestations. C'est ainsi d'une part que devrait fonctionner un régime d'assurance, et c'est ce qu'exige d'autre part l'équité. Les travailleurs qui paient les mêmes cotisations devraient avoir droit aux mêmes prestations. Il s'agit d'un changement simple mais fondamental et qui aura de nombreuses répercussions.

Le régime a pour objet de remplacer une partie des sommes qui auraient été gagnées si l'intéressé n'avait pas cessé de travailler. Le temps est un facteur à considérer, étant donné que l'assurance porte sur l'argent gagné au cours d'une période donnée. La question est de savoir à quelle période on doit se référer. Nous recommandons l'adoption d'un régime annualisé selon lequel la période servant au calcul de la rémunération assurable serait égale à la durée des prestations, soit un an. Ainsi, le but de l'assurance-chômage retrouverait toute sa clarté. En cas de chômage, les deux tiers du revenu gagné par le prestataire durant l'année précédente seraient remplacés, grâce à son assurance, par des versements d'une durée d'un an.

Le régime actuel assure pendant un an au maximum un revenu de remplacement, pourvu que la période de travail ait duré au moins 10 semaines. Le montant des prestations est fondé sur la rémunération hebdomadaire, peu importe que celle-ci ait été gagnée pendant 10 semaines ou plus. Rien ne justifie l'utilisation de la même période comme norme minimale d'admissibilité et comme base de calcul de la rémunération assurable. Selon la formule de l'annualisation, la norme minimale d'admissibilité sera de 350 heures (soit près de 10 semaines) mais le montant des prestations sera calculé en fonction de la rémunération des 52 semaines précédentes.

Nous proposons que l'annualisation soit mise en place graduellement en quatre étapes. Au cours de la troisième, la proportion de la rémunération pouvant être remplacée par les prestations passerait de 60 % à 66,66 %. Cette mesure réduirait l'incidence négative que le calcul de la rémunération assurable fondé sur un emploi de 52 semaines, au lieu de 10 à 20 semaines, a sur la situation de ceux qui n'ont travaillé qu'une partie de l'année. Nous estimons aussi qu'il est préférable d'augmenter le taux de remplacement (le montant des prestations par

rapport à celui de la rémunération) plutôt que le maximum de la rémunération assurable, lequel correspond à peu près, à l'heure actuelle, au salaire industriel moyen. En élevant ce maximum, nous aurions nécessairement accru les prestations de ceux dont la rémunération est supérieure à la moyenne. La solution qui porte sur le taux de remplacement profite, elle, à tous.

Dans la pratique, la répartition des prestations sera différente selon le nouveau régime. Une proportion plus importante des prestations sera versée aux prestataires qui ont conservé longtemps leur emploi ainsi qu'à ceux dont le chômage se prolonge. À notre avis, cette réorientation de la protection est conforme à l'opinion largement répandue selon laquelle l'assurance-chômage est une assurance sociale dont la nature est d'offrir une protection proportionnelle à la perte subie. Les travailleurs âgés ont souvent plus de mal que les jeunes à se recycler ou à s'installer ailleurs, et une longue période de chômage entraîne plus de privations qu'une courte. En raison des changements structurels que connaît l'économie, même les travailleurs qui ont de longs états de services au sein de la population active sont menacés de perdre leur emploi, et le chômage de longue durée est plus fréquent.

Il serait impossible de redonner au Régime d'assurance-chômage son caractère de programme d'assurance si certaines prestations n'étaient pas abolies. Dans le régime actuel, ceux qui occupent des emplois de courte durée ainsi que les travailleurs saisonniers peuvent toucher des prestations d'assurance-chômage représentant plusieurs fois le revenu qu'ils ont gagné et à partir duquel on a calculé leurs cotisations d'assurance-chômage. Pour ces travailleurs, la compensation est de loin supérieure à la perte. Cette situation doit être corrigée car elle constitue l'une des principales causes d'injustice, et elle a des effets indésirables en ce qui concerne l'incitation au travail.

Nous reconnaissons qu'il est nécessaire de suppléer de quelque façon aux revenus insuffisants de certains travailleurs et d'offrir une compensation aux régions du Canada les moins favorisées. Nous estimons toutefois qu'il ne convient pas de recourir à l'assurance-chômage pour y parvenir. Les Canadiens devraient faire appel à leur imagination et, d'un commun effort, trouver une meilleure solution à ces problèmes de longue date.

Notre enquête a été marquée par un débat animé sur la façon de considérer le revenu de pension dans le cadre de l'assurance-chômage. Étant donné qu'un nombre croissant de Canadiens continuent à travailler tout en touchant une rente d'un régime de pension, cette question va revêtir une grande importance lors de la mise au point d'un système de sécurité sociale juste et efficace. Nous avons par conséquent recommandé d'annuler les récentes modifications et d'instaurer un système à deux étapes qui, dans un premier temps, considérera la pension comme un revenu, puis réduira le montant des cotisations et des prestations pour tenir compte de ce revenu.

Le présent rapport traite également de diverses autres questions, en particulier des paiements forfaitaires et de la rémunération de ceux qui touchent des prestations d'assurance-chômage. Nos recommandations à cet égard sont fondées sur le souci de simplifier le régime, de supprimer ses effets dissuasifs et de rétablir l'équité.

On s'entend généralement pour dire que les travailleurs ne devraient pas être en mesure d'exploiter le Régime d'assurance-chômage en choisissant volontairement de chômer. C'est au nom de ce principe que l'on a décidé d'exclure du régime actuel les prestataires touchés par un conflit de travail, d'imposer des pénalités en cas de départ volontaire, et d'exiger des prestataires qu'ils soient disponibles et prêts à travailler et qu'ils cherchent activement un nouvel emploi pendant qu'ils touchent des prestations.

Dans le régime proposé, nous avons conservé et affermi ces règles en y apportant des correctifs et des éclaircissements. Afin d'éviter que les dispositions réglementaires ne soient appliquées arbitrairement, il faudra les exprimer de façon très précise et les faire connaître. Il existe toutefois de nombreux cas où il faut faire preuve de jugement. Les dispositions réglementaires doivent donc être formulées de façon à laisser une certaine latitude d'application, tout en évitant les possibilités d'interprétation arbitraire. Il s'agit là d'un défi de taille pour les législateurs.

Le travail indépendant et les prestations de pêcheur

Le risque qu'une personne puisse choisir de se mettre en chômage est particulièrement élevé chez les travailleurs indépendants. Ceux-ci peuvent fort bien se retrouver involontairement en chômage. Toutefois, en raison de la nature de leur travail, il est difficile de déterminer si ce chômage est volontaire ou non. Bien que nous reconnaissions les difficultés auxquelles font face les travailleurs indépendants, nous regrettons de n'avoir pu recommander de les inclure dans la population admissible à l'assurance-chômage. Dans certains cas, un programme de supplément de revenu tel que celui que nous proposons répondrait mieux à leurs besoins.

Les pêcheurs indépendants forment un cas à part dans cette exclusion générale. Ils ont actuellement droit à des prestations qui leur sont versées selon des règles particulières et dont le financement est assuré dans une large mesure par l'État. Nous avons recommandé que l'on mette graduellement fin à ce programme sur une période de cinq ans. Nous reconnaissons la situation financière difficile de beaucoup de pêcheurs qui tirent leur subsistance d'un métier soumis aux caprices de la nature et à la réglementation gouvernementale. Il serait toutefois vain d'essayer d'adapter le Régime d'assurance-chômage à leur situation; la plupart de ces pêcheurs ont en fait besoin, non d'une stabilisation de leur revenu, mais d'un accroissement de celui-ci, tâche pour laquelle l'assurance-chômage n'a pas été conçue et dont elle ne pourrait jamais s'acquitter de façon satisfaisante.

Si notre proposition est adoptée, ceux qui sont actuellement admissibles aux prestations continueront de l'être, mais selon des dispositions transitoires simplifiées et moins strictes. Ces cinq années, durant lesquelles les dispositions actuelles cesseraient peu à peu d'être appliquées, devraient suffire au gouvernement fédéral ainsi qu'aux gouvernements provinciaux concernés pour déterminer ensemble la façon d'utiliser les fonds actuellement consacrés aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et aux prestations de pêcheur. Ce laps de temps devrait leur permettre de mettre sur pied des programmes fédéraux-provinciaux de supplément du revenu qui concerneront également d'autres métiers et aideront plus sûrement ceux qui en ont besoin.

L'administration du Régime d'assurance-chômage

Du fait que les employeurs et les travailleurs paient des cotisations, ils se sentent naturellement partie prenante au régime et à son administration. Toutefois, l'appareil gouvernemental n'est pas facilement «abordable» et les témoignages que nous avons recueillis l'ont amplement montré. À certains moments, nous avons pensé qu'il suffirait d'améliorer la qualité de l'administration et la façon dont les services sont dispensés pour qu'il n'y ait plus rien à reprocher à l'assurance-chômage. Mais un examen plus poussé des causes de la frustration et de l'amertume ressenties à l'égard des fonctionnaires chargés de sa gestion nous a fait comprendre que le personnel et les administrateurs jouaient parfois le rôle de boucs émissaires dans un régime trop complexe et trop mal conçu pour susciter autre chose que du mécontentement. Par ailleurs, nous avons souvent été impressionnés par la patience et le dévouement du personnel de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Quoiqu'il en soit, la nécessité d'une réorganisation générale de l'administration du régime s'impose d'urgence. Cette administration devrait être rendue à ses propriétaires (c'est-à-dire aux employeurs et aux travailleurs qui contribuent actuellement à son financement) et financée entièrement par leurs cotisations. Cette réforme s'insère parfaitement dans l'ensemble de nos recommandations.

Lorsque le gouvernement intervient dans le fonctionnement d'un organisme par ses représentants et sa participation financière, c'est lui qui est le maître à bord. Les principes sur lesquels reposent l'assurance-chômage, la grille des prestations et la procédure d'appel doivent être fixés par la loi, mais celle-ci devrait laisser aux employeurs et aux travailleurs le soin de déterminer ensemble certains éléments du régime. Il importe au plus haut point que des lignes directrices générales laissent à la nouvelle Commission de l'assurance-chômage suffisamment de latitude pour diriger elle-même ses affaires. Cela ne signifie pas qu'on doive l'autoriser à gérer le régime de façon arbitraire. Au contraire, elle devrait être tenue d'adopter et de rendre publiques des règles claires, et ses décisions devraient pouvoir faire l'objet d'appels suivant une procédure simplifiée et plus efficace.

Le chemin de la réforme

La coordination et la mise en application de toutes les modifications que nous recommandons constituent pour tout dire une tâche monumentale. Celle-ci exigera de la détermination, de la persévérance et du temps. Il était impossible, dans les délais qui nous étaient impartis, d'examiner de façon précise toutes les répercussions de nos propositions, ni d'effectuer toutes les consultations voulues. D'autres consultations seront nécessaires car ces propositions auront des conséquences multiples pour de nombreux Canadiens. Il faudra aussi du temps pour comprendre la situation, prévoir les changements et s'y adapter. Sur certains points, nous avons formulé des recommandations précises pour l'entrée en vigueur graduelle de certaines modifications, par exemple, de celles qui concernent l'annualisation, les pensions et les prestations de pêcheur. Nous en avons fait autant pour les recommandations qui nécessiteront des mesures législatives, des accords fédéraux-provinciaux ou l'élaboration de programmes différents ou additionnels. Le plan de mise en valeur des ressources humaines que nous proposons suppose une action concertée de la part de plusieurs ministères et des divers paliers de gouvernement. L'ensemble du Canada devrait y participer.

Enfin, c'est de nos dirigeants que dépendra le succès de toutes ces recommandations, comme c'est le cas pour tout grand projet social. Les objections, les retards, les obstacles et les complications surgiront en grand nombre, et il faudra les surmonter si l'on veut assurer un avenir meilleur aux Canadiens.

Chapitre 12

Liste des recommandations

Le présent chapitre reprend toutes les recommandations de la Commission d'enquête, chacune accompagnée d'un résumé des arguments qui leur ont servi de fondement. Les recommandations visent à redonner à l'assurance-chômage sa vocation originale et à l'insérer dans le contexte d'une stratégie de mise en valeur globale des ressources humaines. L'assurance-chômage est la clé de voûte du régime canadien de sécurité du revenu. Il s'ensuit que la réforme du régime actuel doit s'accompagner de modifications dans les autres programmes de mise en valeur des ressources humaines et de sécurité du revenu.

Chapitre 1 : Ce que les gens nous ont dit

Le chapitre 1 présente un aperçu de ce que les Canadiens nous ont dit lors des audiences publiques sur le chômage et sur le Régime d'assurance-chômage. La grande majorité s'accorde pour dire que l'assurance-chômage est et continuera à être indispensable. En revanche, nous avons été submergés de plaintes et de doléances au sujet du régime. La complexité de la loi et du Règlement a fait l'objet d'une critique quasi universelle, tandis que des prises de position aussi fortes que contradictoires étaient présentées sur la nature et l'objet du régime lui-même. Pour certains, le régime vise un trop grand nombre d'objectifs sociaux à la fois et il faudrait que l'on revienne aux principes de base de l'assurance. D'autres, au contraire, souhaitent le développemement des aspects sociaux du régime. Le processus de consultation a permis de faire porter les débats sur plusieurs questions particulières, dont les objectifs du régime, les injustices, les stimulants, le déséquilibre entre la participation de l'État et celle des cotisants, ainsi que les insuffisances dans la mise en œuvre du régime.

Chapitre 2 : L'emploi et le chômage

Le chapitre 2 présente une vue d'ensemble du chômage, de sa nature et de son étendue, de même que les liens qui existent entre les aspirations qu'ont les gens à l'égard du travail et la croissance de l'emploi. Le chapitre montre que le chômage est un problème d'envergure – qui, tous les ans, touche un Canadien sur quatre désireux de travailler. Le risque de se retrouver au chômage menace davantage les personnes moins instruites (surtout les jeunes), les travailleurs âgés et les travailleurs dont le secteur d'activité, la profession ou la région est en pleine transformation structurelle. L'examen du fonctionnement du Régime d'assurance-chômage lui-même met en évidence trois modes d'utilisation qui donnent à penser que sa conception laisse à désirer. Ces modes d'utilisation concernent spécifiquement les travailleurs qui occupent

des emplois de courte durée, les ouvriers de l'industrie régulièrement mis à pied avec garantie de rappel et les personnes ayant travaillé un an qui arrivent au bout de leurs prestations.

Quels sont les besoins des chômeurs? Ils veulent tout simplement du travail, de l'argent, de nouvelles compétences et un meilleur choix sur le marché du travail. L'assurance-chômage ne saurait, à elle seule, répondre à tous les besoins des sans-travail. À moins qu'une réforme du régime actuel ne soit entreprise dans le cadre d'une vaste stratégie intégrée de mise en valeur des ressources humaines, l'assurance-chômage ne peut guère représenter qu'un geste symbolique, pratiquement condamné à demeurer en deçà de son objectif. La partie II du rapport insiste sur la nécessité d'adopter une stratégie globale de mise en valeur des ressources humaines.

Chapitre 3 : Des emplois

Ce chapitre porte sur la politique du plein emploi, les stratégies de développement de l'emploi et, plus particulièrement, la création d'emplois. On y signale qu'il ne sera possible de répondre à la demande d'emplois que si notre pays connaît une expansion économique et que cette expansion suit le rythme de croissance de la main-d'œuvre. L'expansion économique, pour sa part, suppose des investissements élevés et soutenus. Au cours des dernières années, l'investissement au Canada s'est avéré insuffisant pour accroître la productivité et élargir les possibilités d'emploi au rythme de croissance de la main-d'œuvre. Le chômage ne peut vraiment se résorber qu'en période d'essor économique.

Tous les pays industriels sont en proie aux mêmes difficultés quand il s'agit de combattre le chômage. C'est pourquoi on assiste à une remise en question de plus en plus générale de la politique fiscale et de la politique monétaire traditionnelles. La stabilisation de l'économie à un faible niveau de chômage est une tâche difficile mais essentielle; pour atteindre cet objectif, il faudra trouver de nouvelles solutions à de vieux problèmes. Parmi les solutions mises de l'avant de façon persuasive, signalons le partage des revenus. Cette solution suppose que les travailleurs acceptent qu'une partie de leur rémunération prenne la forme d'une participation aux bénéfices de l'entreprise. Cette méthode, qui a pour effet d'accroître la stabilité de l'emploi, a été adoptée avec succès au Japon et en Corée, et elle gagne du terrain aux États-Unis.

Recommandations

1 Compte tenu du rôle que joue la croissance économique dans la création d'emplois, nous recommandons que les politiques économiques aient pour but d'accélérer, en priorité, la croissance économique. Il faudra se pencher en particulier sur les politiques qui assureront :
— un degré d'investissement élevé et soutenu;
— une augmentation de la productivité qui permettra de maintenir ou d'améliorer la compétitivité du Canada à l'échelle mondiale.

2 Que le plein emploi demeure l'un des objectifs premiers de la politique fiscale et de la politique monétaire.

3 Que l'on encourage le partage des bénéfices ou des revenus à titre de remplacement d'une partie de la rémunération totale des travailleurs; le traitement des parts de bénéfices ou de revenus par l'assurance-chômage et Revenu Canada devrait encourager l'adoption de telles formules de partage.

La lutte contre le chômage régional se fait actuellement sur deux fronts. Le premier est celui des initiatives d'expansion économique régionale dont le but est d'accroître l'infrastructure de production au moyen de subventions qui cherchent à encourager les industries à s'installer dans une région ou à prendre de l'expansion. Le deuxième est celui des programmes de création d'emplois, qui sont une solution provisoire au chômage régional, s'appuyant sur des projets de courte durée.

La politique d'expansion économique régionale s'est surtout attachée à inciter les grosses entreprises à s'installer dans des régions frappées par un ralentissement économique. Bien souvent, les subventions doivent revêtir un caractère quasi permanent pour compenser le désavantage concurrentiel de ces régions. Les programmes actuels ne semblent pas accorder une aide appréciable au secteur des services et de la petite entreprise, pourtant en expansion. Une autre solution intéressante serait d'investir pour accroître la capacité de production et augmenter le niveau d'emploi en soutenant les organismes de développement économique des collectivités, tels que les conseils économiques communautaires et les sociétés de développement communautaire. Ces organismes ancrés dans la collectivité présentent l'avantage de tirer parti des points forts à l'échelle locale, et les emplois qu'ils créent ont tôt fait de devenir un élément de la structure sociale et locale.

L'expérience britannique et française a démontré que les chômeurs peuvent réussir à créer leurs propres emplois en se lançant dans les affaires. Lorsque des chômeurs proposent un plan d'entreprise valable, le Régime d'assurance-chômage devrait pouvoir encourager leur initiative.

Recommandation

4 Que l'on établisse une stratégie de développement industriel et régional ayant les caractéristiques suivantes :

— Une proportion importante de l'aide régionale et industrielle devrait être consacrée aux nouvelles et aux petites entreprises, y compris celles qui ne font pas partie du secteur de la fabrication.

— Les initiatives de développement économique des collectivités devraient être financées, au moins en partie, à l'aide des fonds dégagés par l'élimination progressive des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Elles devraient être réalisées dans le plus grand nombre possible de collectivités du Canada tout en permettant un contrôle à l'échelle locale.

— On devrait encourager la réalisation d'initiatives destinées à aider les chômeurs à fonder leurs propres entreprises.

Les programmes de création d'emplois, tantôt modestes, tantôt ambitieux, ont revêtu toutes les formes et ont été conçus, dans la meilleure intention du monde, pour régler un grand nombre de problèmes particuliers. Ils ont toujours été considérés comme des solutions provisoires à des poussées de chômage. Les projets entrepris, toutefois, n'ont pas réussi à résoudre les difficultés économiques des diverses régions ou encore à améliorer les qualifications des travailleurs. Du reste, la priorité accordée à ces mesures par l'administration fédérale a connu des hauts et des bas. Ces initiatives ont souffert d'un manque de coordination entre les divers paliers de gouvernement et ont subi des pressions politiques à l'égard du financement par circonscription. Il importe donc de procéder à une planification à long terme de manière à créer des emplois qui profiteront à l'avenir des collectivités. On devrait procéder à l'évaluation de tous les projets et en publier les résultats.

Recommandation

5 Que l'on élimine les programmes de création d'emplois de courte durée et que les fonds qui y sont présentement consacrés soient réaffectés aux programmes de création d'emplois de longue durée. Ces programmes devraient :

— s'axer sur la création d'emplois ayant une valeur à long terme pour les participants et les collectivités plutôt que d'emplois de courte durée;

— éliminer la répartition des fonds par circonscription;

— réserver une partie des fonds de ces programmes à des évaluations par des spécialistes indépendants afin de déterminer dans quelle mesure les objectifs ont été atteints. Les résultats des évaluations devraient être rendus publics.

Aux termes de l'article 38 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, des prestations peuvent être accordées aux participants d'un projet de création d'emplois approuvé pendant une période maximale de six semaines après la fin du projet. L'article 38 pose de nombreuses difficultés, mais la principale est que la création d'emplois ne doit pas être une composante du Régime d'assurance-chômage. Les projets de création d'emplois devraient être financés à même les recettes générales et s'adresser à une

population plus vaste que celle des prestataires. Les prestataires en fin de droit, par exemple, ont souvent plus besoin d'aide que ceux qui touchent encore leur assurance-chômage.

Recommandation

6 Que l'on abroge l'article 38 (Création d'emplois) de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Chapitre 4 : La nécessité d'un revenu assuré

Ce chapitre présente un aperçu du régime de sécurité du revenu au Canada et la place qu'y occupe l'assurance-chômage. Les programmes canadiens de sécurité du revenu peuvent être répartis en trois catégories, ou volets. Le premier volet comprend les programmes de soutien du revenu (comme le bien-être social et le Supplément du revenu garanti). Le deuxième volet englobe les programmes de supplément du revenu (comme la Sécurité de la vieillesse, les allocations familiales, les crédits d'impôt pour enfants et certains programmes provinciaux). Le troisième volet regroupe les programmes d'assurance sociale (tels que le Régime d'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et le Régime des rentes du Québec, ainsi que le Régime d'indemnisation des victimes d'accidents du travail).

Les programmes de soutien du revenu accordent une aide financière aux personnes et aux familles dont le revenu, de toutes sources, est faible ou inexistant. Les programmes de supplément du revenu consentent une aide financière aux personnes à faible revenu pour atténuer les effets d'une rémunération insuffisante. Les régimes d'assurance sociale visent à compenser dans une certaine mesure un manque à gagner résultant de circonstances particulières, comme le chômage, la maladie ou un accident.

L'assurance-chômage est la pierre angulaire du régime canadien d'assurance sociale. C'était à l'origine, en 1940, un programme destiné à aider les travailleurs à faire la transition entre deux emplois. Au fil des ans, de nouvelles fonctions s'y sont greffées pour faire face à des situations inédites et répondre à de nouveaux besoins, de sorte que le régime a connu une expansion inattendue. C'est ainsi que dans certaines parties du pays, les prestations d'assurance-chômage sont devenues un élément permanent du revenu désormais composé de la rémunération d'un emploi saisonnier ou de courte durée, de prestations de chômage et, dans certains cas, de prestations d'assistance sociale. Il arrive même que les prestations soient supérieures au revenu qu'elles sont censées remplacer en raison des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Ainsi, l'assurance-chômage en est venue à jouer un rôle important comme supplément de revenu.

Or, l'assurance-chômage n'a pas été conçue pour faire fonction de supplément de revenu. En effet, les prestations ne sont pas liées à la justification des ressources, elles sont axées sur la personne plutôt que sur la famille et sont fondées sur la rémunération antérieure plutôt que sur les besoins, les plus gros salariés touchant davantage de prestations que les personnes les plus nécessiteuses. Seulement 11 % des prestations

sont versées à des familles dont le revenu est inférieur à 10 000 $ tandis que les familles qui gagnent plus de 40 000 $ en perçoivent presque 20 %. Force nous est donc de constater que ce n'est pas là un instrument de choix pour effectuer une redistribution du revenu.

Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, financées par le Trésor public plutôt que par des cotisations, ont été établies initialement pour accorder une aide supplémentaire dans certaines régions où le taux de chômage était particulièrement élevé. Avec le temps, toutefois, le taux de chômage a augmenté partout au Canada, si bien que depuis 1981, toutes les régions ont bénéficié de prestations de prolongation. Par conséquent, ces prestations ne ressortissent plus à un plan d'adaptation économique destiné aux régions confrontées à des problèmes particulièrement graves; elles sont devenues une sorte de régime temporaire d'aide sociale ou de maintien du revenu dont peuvent bénéficier ceux qui réussissent à travailler pendant au moins dix semaines par année.

Un grand nombre de gens considèrent les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional comme une composante essentielle de l'économie régionale. Ces prestations, toutefois, visent davantage à corriger les effets du chômage plutôt qu'à s'attaquer à ses causes sous-jacentes. La suppression des prestations de prolongation libérerait quelque 2,8 milliards de dollars qui pourraient être consacrés à éliminer les causes du chômage et à offrir un supplément de rémunération à ceux qui en ont besoin. Ce serait en effet faire preuve d'irresponsabilité que d'envisager de supprimer les prestations de prolongation sans offrir un supplément de rémunération aux travailleurs en proie à des privations et sans prévoir de fonds d'adaptation pour les régions et les collectivités livrées à des forces économiques sur lesquelles elles n'ont aucun pouvoir.

Un régime fédéral de supplément de rémunération ne peut être valable que s'il tient compte des autres régimes de sécurité sociale, du régime fiscal et des initiatives provinciales. Quatre provinces offrent déjà des programmes de supplément du revenu et toutes les provinces désirent profondément aider les familles à faible revenu. Il importerait donc de mettre en place un ensemble ou une série de régimes de supplément du revenu, dans le cadre d'accords fédéraux-provinciaux, adaptés aux besoins particuliers des provinces.

Un régime de supplément de rémunération, destiné à aider les personnes ayant une certaine rémunération, est fondamentalement différent d'un programme de revenu annuel garanti, qui vise à aider les gens qui n'ont aucun revenu. Un tel régime devrait faire en sorte que les prestations augmentent lorsque la rémunération augmente. En outre, ce régime devrait s'accompagner d'un taux de récupération fiscale uniforme et peu élevé pour les personnes qui touchent un supplément. Un régime bien conçu compenserait les effets de la suppression graduelle des prestations de prolongation. Il s'agirait d'une réforme en profondeur de l'un des volets du régime de sécurité du revenu, réforme qui redonnerait à l'assurance-chômage sa vocation d'origine.

Le rôle que joue l'assurance-chômage est de caractère essentiellement transitoire, c'est-à-dire qu'elle a pour fonction de remplacer en partie le revenu pendant une période déterminée en cas d'interruption de la rémunération. Elle joue le rôle d'un garde-fou et non celui d'un filet de sécurité. Les nombreuses fonctions qu'elle a assumées au cours des années, faute de programmes et d'organismes à même de les remplir, ont altéré sa véritable nature et entraîné des injustices flagrantes. L'assurance-chômage doit donc retrouver sa vocation première et il faut prendre d'autres initiatives pour que les familles à faible revenu puissent bénéficier du supplément dont elles ont besoin.

Recommandation

7 Que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soient abolies et remplacées, au cours d'une période de quatre à cinq ans, par un éventail de programmes de mise en valeur des ressources humaines mieux adaptés aux besoins des particuliers et des régions. Ces programmes devraient comprendre :

— un programme de supplément de rémunération;

— des mesures pour favoriser la croissance économique et le développement des collectivités;

— des programmes d'enseignement, d'alphabétisation et de formation de base;

— des politiques et des programmes visant à favoriser une plus grande souplesse du marché du travail.

Recommandations

8 Que le gouvernement fédéral collabore étroitement avec les provinces en vue d'élaborer des régimes de supplément de rémunération qui viendraient compléter les modifications que l'on propose d'apporter au Régime d'assurance-chômage. Les régimes en question devraient être conçus de façon à permettre que les personnes faisant partie de la population active mais ayant un revenu insuffisant aient droit à un supplément calculé en fonction du revenu total du ménage, plutôt qu'en fonction du revenu individuel. Le taux de récupération fiscale, conjugué au régime d'impôt sur le revenu, devrait être inférieur à 50 %.

9 Que l'assurance-chômage prévoie un revenu temporaire de remplacement en cas de perte d'emploi ou d'arrêt de rémunération.

Le chômage est le résultat soit de la perte d'un emploi ou de l'arrêt temporaire de rémunération. Il est tout aussi logique d'accorder des prestations temporaires de maladie, de maternité ou de parent que d'assurer une protection contre les licenciements temporaires accompagnés d'un avis de rappel. En l'absence d'un régime plus complet capable de protéger les travailleurs et travailleuses dont la rémunération est interrompue pour cause de maladie, de maternité ou de congé parental, il convient que l'assurance-chômage continue à offrir cette protection.

La question des «profils médicaux» qui servent à établir les prestations de maladie a fait l'objet de nombreuses plaintes lors des audiences. Ce n'est pas qu'on les remette en question, mais le secret qui les entoure est intolérable. Une autre difficulté a trait à la non-applica-

tion du délai de carence de deux semaines dans le cas de certaines maladies. Cette pratique est contraire au principe de l'assurance collective où l'assureur et l'assuré partagent les frais des risques couverts.

Avec le temps, les dispositions relatives aux prestations de maternité ont été modifiées de manière à ce que les prestations s'appliquent également au congé parental. En 1984, l'admissibilité aux prestations a été étendue aux parents adoptifs, mais le rôle du père naturel n'a pas encore été reconnu. Il convient de maintenir la disposition relative à un délai de carence de deux semaines et à une période de prestations de quinze semaines. Un régime de prestations à deux volets permettrait au couple de déterminer la durée des prestations de la mère et de décider lequel des deux prendra le congé parental.

La restriction actuelle qui limite à quinze semaines au total, la durée des prestations spéciales, pour congé de maternité, de maladie ou autre raison, est indûment rigoureuse.

Recommandations

10.1 Que le Régime d'assurance-chômage continue d'offrir des prestations de maladie et qu'il continue de prévoir une réduction des cotisations équivalant aux sommes économisées par le Compte d'assurance-chômage grâce au régime privé d'assurance-invalidité, mais que l'on revoie la méthode qui sert à calculer la réduction des cotisations.

10.2 Que les clients puissent consulter les profils médicaux servant à établir les prestations de maladie. Que l'exigence relative à une période d'attente de deux semaines pour les prestations de maladie soit maintenue et respectée.

11.1 Qu'un régime de prestations de maternité et de parent soit mis en place et comprenne deux volets :

— des prestations de maternité offertes pendant la période entourant la naissance d'un enfant;

— des prestations de parent offertes pendant la période qui suit le congé de maternité ou l'adoption d'un enfant.

— Que les prestations de parent soient versées à l'un ou l'autre des parents ou aux deux (mais pas en même temps) de manière à ce que la totalité des prestations ne dépasse pas le maximum auquel un parent a droit; que ces prestations soient offertes uniquement à ceux ou celles qui font partie de la population active.

11.2 Que le paragraphe 22(3) de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit modifié pour que la limite de 15 semaines applicable à l'ensemble des prestations soit supprimée, de sorte que le droit aux prestations de maladie soit bien distinct du droit aux prestations de maternité ou de parent, et que le demandeur ait droit à des prestations de maternité, de parent et de maladie, n'importe quand pendant qu'il est en chômage.

Des facteurs saisonniers et diverses pratiques industrielles, notamment les mises à pied, expliquent en grande partie les écarts intersectoriels qui existent entre les cotisations et les prestations.

On considère que les industries où l'emploi est stable financent les secteurs moins stables. Certains ont suggéré d'adopter un système de taux particuliers pour réduire, sinon éliminer cet interfinancement. Les recherches ont montré, toutefois, que ce système aurait au total un effet négligeable sur le comportement des entreprises.

Recommandation

12 Que les cotisations d'assurance-chômage ne soient pas fixées selon un barème de mérite et de démérite.

Chapitre 5 : L'avenir est à la main-d'œuvre qualifiée

Ce chapitre précise les lacunes fondamentales relatives au degré d'instruction et de connaissances de la main-d'œuvre et examine le rôle de l'assurance-chômage à cet égard.

Pour qu'ils puissent s'adapter à l'évolution de la demande sur le marché du travail et jouir de perspectives d'avenir, il importe que les travailleurs soient instruits. Or, le système d'éducation et de formation actuel comporte des lacunes fondamentales, qui expliquent le manque de connaissances d'un grand nombre d'entre eux. Les recherches ont démontré que les travailleurs qui ne possèdent pas de diplôme d'études secondaires sont davantage exposés au chômage. C'est pourquoi il est essentiel d'adopter un plan qui les aide à atteindre au moins l'équivalent du cours secondaire, plutôt que de mettre l'accent sur la formation professionnelle spécialisée, et à acquérir une instruction de base qui rendra possible par la suite la formation et le recyclage.

Pour combler les lacunes actuelles du système scolaire, il est urgent que les éducateurs et les dirigeants interviennent afin de répondre aux véritables besoins de ceux qui ont abandonné leurs études secondaires. On sait que l'éducation secondaire relève des provinces. Mais la nécessité de doter la population active du pays d'une meilleure formation afin qu'elle soit plus en mesure de s'adapter transcende les frontières provinciales.

Un grand nombre de Canadiens adultes sont fonctionnellement analphabètes et ont bien du mal à manipuler les chiffres. Or, l'incapacité de près du tiers de la population adulte canadienne à manier la langue et les chiffres est catastrophique sur le plan humain et économique. L'industrie canadienne reconnaît de plus en plus que l'analphabétisme fonctionnel pose un problème crucial. Si le Canada continue à fermer les yeux sur ce problème et ne déploie pas des efforts concertés et soutenus en vue de le régler, un pourcentage important de travailleurs auront peine à s'intégrer pleinement au monde du travail.

Recommandations

13 Que le gouvernement fédéral invite les provinces à prendre des mesures pour que le degré d'instruction des Canadiens, au secondaire, augmente progressivement. Ces mesures devraient mettre l'accent sur :

— la souplesse des conditions d'admission aux programmes;

— l'obtention de connaissances de base correspondant à la 12e année ou à un niveau d'instruction équivalent;

— des programmes combinant études et apprentissage;

— l'inclusion de la technologie dans tous les programmes.

14 Que le gouvernement fédéral invite les provinces à unir leurs efforts aux siens pour éliminer l'analphabétisme fonctionnel chez les adultes.

Si l'on veut se doter d'une main-d'œuvre compétente et polyvalente, il faut au préalable lui donner la possibilité d'acquérir les connaissances et l'apprentissage de base. L'évolution du marché du travail, de même que l'obligation de s'adapter qui en découle pour la main-d'œuvre, nous contraint à mettre davantage l'accent sur la formation de la main-d'œuvre et le recyclage. Les employeurs se sont plaints à de nombreuses reprises lors des audiences publiques qu'ils ne pouvaient trouver de travailleurs compétents; ils ont affirmé qu'ils avaient besoin de travailleurs possédant suffisamment de connaissances générales pour pouvoir s'adapter et acquérir les nouvelles connaissances techniques qui vont de pair avec les changements que subissent les emplois. Le mode de financement des programmes a également fait l'objet de critiques car il constitue une entrave au choix des cours les plus appropriés.

Recommandation

15 Que les programmes de formation et les modalités de financement aux termes de la *Loi nationale sur la formation* soient modifiés pour :

— donner la priorité, dans le cadre du Programme de formation en établissement ou de ce qui en tiendra lieu, aux cours destinés aux analphabètes fonctionnels, à la formation de base nécessaire au perfectionnement professionnel et à l'élévation du degré de scolarité;

— insérer de droit les programmes qui permettent aux analphabètes fonctionnels d'acquérir des connaissances de base dans la formation en cours d'emploi;

— modifier le mécanisme de financement des cours pour rendre la formation en établissement plus pertinente et mieux adaptée au marché du travail.

L'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoit le versement de prestations, à même les fonds contribués par l'État, aux prestataires qui s'inscrivent à un cours approuvé. La période de prestations peut être prolongée au besoin. Ces dispositions soulèvent bien des points d'interrogation. En effet, tous les sans-travail devraient avoir la possibilité de se perfectionner, et partant, d'améliorer leurs perspectives d'emploi. Pour l'approbation des cours, les modalités actuelles n'ont pas pour effet de relever le savoir des analphabètes mais de favoriser ceux qui possèdent déjà des connaissances appréciables, et dans le cas de la

formation en apprentissage, de profiter à ceux qui ont déjà un emploi. Le programme d'apprentissage devrait être retiré au Régime d'assurance-chômage et faire l'objet d'un réexamen par les autorités fédérales et provinciales compétentes. Il n'est pas juste de prolonger les prestations des personnes en formation car c'est violer le principe même de l'assurance. Les stagiaires ne devraient avoir droit aux prestations que lorsqu'ils y sont admissibles, et l'on devrait se limiter à abolir l'exigence de recherche d'un emploi dans le cas des personnes inscrites à un programme de formation approuvé.

Recommandation

16 Que l'article 39 de la *Loi sur l'assurance-chômage* soit abrogé et remplacé par de nouvelles dispositions prévoyant que :

— les prestataires qui participent à un programme approuvé de formation (alphabétisation, recyclage ou apprentissage) soient dispensés de l'obligation de chercher un emploi;

— l'on établisse une formule de vérification de ces approbations;

— les allocations pour frais connexes soient exclues du calcul de la rémunération gagnée pendant la période des prestations;

— les autorités fédérales et provinciales concernées revoient le programme d'apprentissage.

Les travailleurs âgés de 15 à 24 ans méritent qu'on s'occupe tout particulièrement d'eux. La génération issue de l'explosion démographique a déjà envahi le marché du travail et causé un taux élevé de chômage chez les jeunes adultes. Bon nombre d'entre eux sont mal préparés à s'intégrer à la population active et ont de la difficulté à faire face aux exigences de la vie adulte.

Recommandation

17 Que le ministre d'État à la Jeunesse envisage l'instauration d'un programme de perspectives pour les jeunes. Que ce programme combinant études, counseling, connaissances pratiques et expérience professionnelle soit offert aux jeunes de 15 à 24 ans qui n'ont pas de diplôme d'études secondaires ou sont défavorisés à un autre titre, et qui ont du mal à s'intégrer au marché du travail.

Chapitre 6 : De nouvelles formules de travail

Ce chapitre porte sur la nécessité de faire preuve d'une plus grande souplesse dans le marché de l'emploi et traite de l'évaluation de certains programmes, comme l'aide à la mobilité, de la politique relative aux retraités et des formules de rechange dans l'organisation du travail. Ces modalités ont pour but d'offrir aux travailleurs un meilleur choix et de leur permettre de s'adapter plus facilement au changement.

Les difficultés auxquelles font face certaines branches de l'activité économique et certaines régions impliquent un grand nombre de travailleurs. C'est pourquoi, il y va souvent de l'intérêt de tous de faciliter leur déplacement. Actuellement, on aide au moyen de divers programmes les personnes sans emplois, sous-employées ou menacées

de chômage. Il serait souhaitable de fusionner tous les services d'aide à la mobilité en un seul programme, pour éviter leur chevauchement et la répétition.

La mobilité, toutefois, n'est pas un remède universel aux problèmes du marché du travail. Il importe, notamment, que la politique favorise l'adaptation de la main-d'œuvre. Un programme unique d'aide à la mobilité devrait tenir compte des besoins des travailleurs tout autant que de ceux de l'industrie. Il serait indiqué, par ailleurs, que ses critères d'admissibilité ne soient pas indûment rigoureux et qu'il vienne en aide à ceux qui se déplacent pour suivre des cours de formation.

Recommandations

18.1 Que tous les programmes fédéraux offrant une aide à la mobilité soient fusionnés.

18.2 Que les critères d'admissibilité axés sur le secteur industriel ou la localité soient retranchés du nouveau programme d'aide à la mobilité et que celui-ci accorde aussi une aide financière aux personnes qui se déplacent pour acquérir une formation.

Le bouleversement de l'ordre économique et social nécessite l'assouplissement de l'organisation du travail et des règlements de l'assurance-chômage. Il existe de nombreuses formules de rechange à cet égard, mais on ne connaît pas encore suffisamment quels en sont la portée et les avantages. Le travail partagé et le travail à temps partiel, par exemple, ont une incidence directe sur le revenu d'emploi, et par voie de conséquence, sur le Régime d'assurance-chômage. Le partage du travail consiste à fractionner un seul emploi à temps plein en deux ou plusieurs emplois à temps partiel. Le travail partagé suscite aujourd'hui un intérêt accru car il répond aux besoins et au goût des familles où mari et femme travaillent à l'extérieur et des personnes ayant pris une retraite partielle.

Le travail à temps partiel est une formule qui se répand depuis une dizaine d'années. Le Régime d'assurance-chômage exclut de nombreux travailleurs à temps partiel car, pour être admissible, il faut travailler au moins quinze heures par semaine pour le même employeur. Cette restriction cause des difficultés financières à bien des familles, est injuste et va à contre-courant de l'évolution de l'organisation du travail. La Commission d'enquête Wallace sur le travail à temps partiel ainsi que le Comité Boyer sur le droit à l'égalité en sont arrivés à la même conclusion, à savoir que le minimum de quinze heures par semaine devrait être ramené à huit. On admet en principe que toutes les heures de travail devraient compter mais qu'en pratique la comptabilisation de toutes les heures de tous les travailleurs serait trop lourde sur le plan administratif et entraînerait des frais supplémentaires, en particulier pour les petites entreprises. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada devrait malgré tout envisager d'adopter cette mesure.

Recommandation

19 Que la protection du Régime d'assurance-chômage soit, en principe, étendue à tous les travailleurs à temps partiel et d'abord à ceux qui travaillent au moins huit heures par semaine; que les travailleurs puissent additionner leurs heures de travail en vue de devenir admissibles et que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada étudie la possibilité de tenir compte de toutes les heures de travail, y compris celles qui ont été effectuées pour différents employeurs.

Le travail partagé assuré est un arrangement temporaire qui vise à préserver les emplois en évitant les mises à pied, du moins à court terme. Il ouvre droit à une partie des prestations hebdomadaires d'assurance-chômage, calculées au prorata des heures de travail réduites conformément à une entente officielle. Ces mesures jouissent de l'appui de toutes les parties intéressées.

Recommandation

20 Que l'on maintienne les dispositions du Régime d'assurance-chômage relativement au travail partagé, tout en procédant à un examen interne en vue de rationaliser le programme et de réduire les frais d'administration et de vérification.

Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, le temps consacré à un emploi a diminué de façon considérable, le loisir gagnant du terrain au fur et à mesure que les salaires et les revenus augmentaient en termes réels. Ce goût pour le loisir s'est traduit notamment par le raccourcissement de l'année de travail et l'allongement correspondant aux congés. En revanche, la semaine de travail moyenne est demeurée remarquablement constante. Compte tenu du vieillissement de la population on s'interroge sur la pertinence de la réduction des heures de travail ou l'interdiction des heures supplémentaires dans un texte de loi.

Recommandation

21 Que l'on favorise les horaires flexibles, mais que la durée de la journée, de la semaine ou de l'année de travail soit laissée à la discrétion de chaque entreprise et de chaque industrie, plutôt que fixée par une loi.

L'obligation de prendre sa retraite à 65 ans fait l'objet de contestations aux termes des dispositions sur les droits à l'égalité de la Charte canadienne des droits et libertés. Le gouvernement fédéral s'est engagé à assouplir les exigences relatives à l'âge de la retraite, et l'on a pris ou envisagé de prendre des mesures pour donner plus de souplesse aux régimes de retraite publics et privés. Ce que l'on a pu observer aux États-Unis et au Québec donne toutefois à penser que ces mesures modifieraient peu la décision des travailleurs à ce sujet. Elles permettent, toutefois, d'étendre véritablement l'éventail des choix personnels. Ces modifications ont d'importantes répercussions sur le Régime d'assurance-chômage. Elles modifient le contexte de la «prestation de retraite forfaitaire» correspondant à trois prestations hebdomadaires à l'âge de

65 ans ainsi que le traitement du revenu de pension aux fins de la détermination des prestations d'assurance-chômage pour les personnes de moins de 65 ans qui entreprennent une deuxième carrière tout en touchant une rente. Étant donné que l'assurance-chômage et la sécurité de la vieillesse sont deux composantes d'un même régime de sécurité sociale, il conviendrait de coordonner les modifications concernant l'âge limite.

Recommandation

22 Que la limite d'âge de 65 ans imposée pour l'admissibilité à l'assurance-chômage soit supprimée et que l'âge d'admissibilité à la Sécurité de la vieillesse soit modifié en conséquence. Qu'à ce moment-là, les dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* relatives au versement de la prestation de retraite forfaitaire soient abrogées.

Chapitre 7 : Un plan de réforme

Ce chapitre présente la réforme du régime de base de l'assurance-chômage qui est proposée, ainsi que les objectifs et la justification de la structure du nouveau régime. Pour bon nombre de gens, le régime actuel est injuste, illogique, incompatible avec les principes de l'assurance sociale et indûment complexe. Le régime n'applique pas de critères uniformes et n'accorde pas les mêmes prestations à des gens qui se trouvent pourtant dans une situation analogue. Il est plus généreux envers ceux qui occupent un emploi de courte durée que pour ceux qui travaillent longtemps, et les prestations sont plus élevées dans certaines régions que dans d'autres. Les normes d'admissibilité sont complexes et les phases de prestations diffèrent. Toutes les heures de travail ne sont pas comptabilisées de la même façon aux fins de la détermination de l'admissibilité aux prestations, et les travailleurs d'une même catégorie professionnelle ayant les mêmes possibilités d'emploi sont traités différemment. La pratique voulant que l'on fonde l'admissibilité sur le taux de chômage local est injuste, parce que ce taux n'est pas un indicateur fidèle des perspectives d'emploi.

La réforme préconisée doit être envisagée dans le vaste contexte des propositions de mise en valeur des ressources humaines, dont il est question dans les recommandations précédentes, et dans le cadre général du régime de sécurité du revenu. Elle repose sur le postulat que le Canada devrait investir davantage dans ses ressources humaines et engager les fonds nécessaires au financement des programmes destinés à cette fin. Dans le cadre d'un plan global de mise en valeur des ressources humaines, le rôle de l'assurance-chômage serait uniquement de remplacer une partie du revenu. Le supplément du revenu et les autres éléments du régime actuel relèveraient de régimes créés expressément à ces fins.

Pour corriger les défauts du régime actuel, la réforme préconisée prendrait appui sur l'«annualisation» – méthode de calcul des prestations fondée sur la rémunération assurable des 52 dernières semaines et le versement de prestations pendant une période maximale de 50

semaines. De plus, un maximum annuel de rémunération assurable serait imposé. Le maximum annuel aurait pour effet de supprimer les inégalités et d'assouplir l'organisation du travail. En outre, la méthode d'acquisition du droit à des prestations serait modifiée, de manière à ce que toutes les heures de travail et tous les revenus gagnés soient inclus dans le calcul des prestations, afin d'inciter davantage le chômeur à accepter un travail à temps plein. Enfin, l'adoption de critères d'admissibilité fondés sur les heures plutôt que sur les semaines permettrait aux travailleurs de comptabiliser toutes leurs heures de travail.

Nous avons convenu qu'une simple modification au régime actuel serait insuffisante pour répondre aux exigences économiques actuelles ou pour assurer l'avenir. Les faiblesses et les injustices du régime actuel ont été soigneusement examinées. Puis, nous avons pesé les avantages et les inconvénients de diverses formules. Nous en sommes arrivés à la conclusion que l'annualisation était la meilleure formule, car elle alliait des critères d'admissibilité souples et une longue période maximale de versement des prestations, sans les injustices, le caractère dissuasif et la complexité administrative du régime actuel.

Recommandations

23 Que soit élaboré et mis en œuvre un nouveau Régime d'assurance-chômage, comportant notamment les caractéristiques suivantes :

— une norme d'admissibilité uniforme correspondant à un total cumulatif de 350 heures de travail;

— des prestations proportionnelles à la moyenne hebdomadaire de la rémunération assurable des 52 semaines précédant la perte d'emploi;

— le versement des prestations durant 50 semaines après un délai de carence de deux semaines;

— des prestations égales à 66,66 % de la rémunération assurable;

— un maximum annuel de rémunération assurable calculé en fonction des périodes de paye de l'employeur;

— un régime d'accumulation de droits.

24 Le nouveau régime devrait être mis en place en quatre étapes :

— Première étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 13 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 60 % de la rémunération assurable.

— Deuxième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 26 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 60 % de la rémunération assurable.

— Troisième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 39 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 66,66 % de la rémunération assurable.

— Quatrième étape : les prestations seraient calculées en fonction de la rémunération hebdomadaire moyenne d'une période de référence de 52 semaines; elles seraient versées durant 50 semaines et représenteraient 66,66 % de la rémunération assurable.

Nous nous sommes particulièrement inquiétés au cours des audiences publiques de la situation des travailleurs âgés en chômage, qui sont trop jeunes pour toucher leur pension mais qui sont jugés trop vieux pour être embauchés. Pour eux, un an de prestations pourrait s'avérer insuffisant si on veut leur permettre de se recycler, comme devront d'ailleurs le faire de plus en plus de travailleurs. Selon la formule de l'annualisation, les salariés qui subissent plusieurs mises en disponibilité de suite après de nombreuses années d'emploi stable au sein d'une même entreprise pourraient avoir besoin d'un supplément de prestations atteignant un certain pourcentage de leur revenu hebdomadaire moyen. Ils pourraient également avoir besoin d'une augmentation ou d'une prolongation de leurs prestations pour entreprendre des cours de formation approuvés et pour se reloger.

Recommandation

25 Que soit mis en place un Compte cumulatif d'emploi selon les modalités suivantes :
— les droits s'accumuleraient à raison de deux semaines par année de travail, jusqu'à un maximum de 25 années;
— le titulaire ne pourrait tirer de prestations sur le compte qu'après une période de 30 ans;
— le compte pourrait être utilisé pour : *a)* accroître les prestations d'assurance-chômage pour qu'elles représentent 66,66 % de la rémunération assurable moyenne des cinq dernières années; *b)* compléter les prestations ou en prolonger la durée dans le cas des titulaires qui suivent des cours de formation, participent à des programmes de recyclage ou ont à changer de ville. La durée des prestations pourrait être portée à 52 semaines.

Chapitre 8 : Améliorations possibles immédiatement

La réorganisation en profondeur du Régime d'assurance-chômage suppose des changements radicaux qu'il faut étudier attentivement et mettre en œuvre graduellement. Ce chapitre porte sur un certain nombre de modifications mineures qui pourraient être apportées rapidement, que ce soit dans le cadre du régime actuel ou d'un régime modifié.

La Commission s'est penchée tout particulièrement sur la question du traitement des pensions. À cet égard, il faut reconnaître que la problématique et la politique de la retraite sont en pleine mutation. La Charte canadienne des droits et libertés pourrait fort bien proscrire la retraite à 65 ans. Le rajustement, selon des calculs actuariels, des prestations versées aux personnes qui désirent prendre une retraite à un âge autre que l'âge «normal» a déjà cours dans les secteurs publics et privés, ou représente une mesure envisagée. En conséquence, prendre sa retraite et recevoir une pension ne seront plus forcément synonymes. Ainsi, la question du traitement du revenu de pension aux fins de l'assurance-chômage s'inscrit désormais dans le cadre d'un problème plus général que devront régler les dirigeants : assouplissement des dispositions concernant la retraite et la pension; nécessité de mieux coordonner tous les aspects connexes de la politique sociale, notamment le régime de la Sécurité de la vieillesse.

La personne qui a pris sa retraite ne fait plus partie de la population active. Elle ne devrait donc plus être protégée par un régime comme

l'assurance-chômage dont la fonction est précisément d'aider les membres actifs de la société. En revanche, le fait de toucher une rente n'implique pas forcément qu'on se retire du marché du travail et ne devrait pas, par conséquent, aboutir à l'exclusion du Régime d'assurance-chômage.

Refuser d'accorder la protection à tous ceux qui touchent une rente c'est en quelque sorte refuser la protection aux nombreux travailleurs qui se trouvent un autre emploi au terme d'une carrière ouvrant droit à pension. Les changements qui sont entrés en vigueur le 5 janvier 1986 obligent cependant les personnes qui touchent une rente après avoir quitté un emploi à verser des cotisations à l'égard de l'emploi subséquent. Or, la pension est traitée comme une rémunération, si bien que lorsqu'elles perdent cet emploi, leurs prestations peuvent s'en trouver négligeables ou inexistantes. Une autre façon de procéder serait de ne pas tenir compte du tout de cette pension. Ainsi, on ne comptabiliserait pas le revenu différé provenant d'un autre emploi, puisque c'est dans cette catégorie que l'on classe en général la pension. Si la disposition relative à l'âge de retraite obligatoire devait être supprimée et qu'il n'était pas tenu compte de la rente, l'assurance-chômage pourrait alors servir à financer la première année de retraite. Le coût risquerait d'en être prohibitif.

Ceux qui reçoivent une pension ne devraient pas être dissuadés de poursuivre une deuxième carrière. C'est pourquoi on recommande de traiter les pensions de deux façons. La première s'applique au titulaire d'une pension qui se trouve en chômage au moment où il commence à recevoir sa pension et la seconde vise le pensionné au chômage après avoir entrepris une deuxième carrière. Comme il faut toute une vie pour constituer un fonds de retraite, il importe d'accorder un préavis de trois ans aux personnes susceptibles d'être touchées avant d'apporter un changement qui pourrait avoir pour effet de réduire le revenu de pension.

Recommandation

26 Que les dispositions actuelles concernant le traitement de la pension soient annulées rétroactivement au 5 janvier 1986. En outre, la nouvelle politique devra être annoncée à l'avance, entrer en vigueur le 1er janvier 1989 et prévoir:

— que la pension touchée au cours d'une période de chômage qui suit immédiatement la mise à la retraite d'une première carrière soit considérée comme une rémunération dans le calcul des prestations d'assurance-chômage pour la période en question;

— que, pour les périodes d'emploi ultérieures, l'assurance-chômage ne tienne compte que de la différence entre le montant de la pension et le montant de la nouvelle rémunération ou du maximum de la rémunération assurable, si ce dernier est inférieur;

— que la pension soit soustraite du revenu assurable pour déterminer le montant des cotisations;

— que du point de vue administratif, les cotisations hebdomadaires soient établies de la même façon qu'elles le sont à l'heure actuelle, et que tout excédent soit remboursé au moment de la déclaration annuelle d'impôt sur le revenu.

Actuellement, les paiements forfaitaires, dont l'indemnité de départ, l'indemnité de congé payé, les primes et les paiements d'un régime de participation aux bénéfices sont convertis en rémunération hebdomadaire et traités comme un revenu gagné pendant la période de prestations, donc déduits des prestations payables. Cette méthode est considérée inéquitable car la période maximale d'admissibilité aux prestations et le montant de celles-ci s'en trouvent réduits. L'exception la plus importante à cet égard a trait aux fonds en fidéicommis pour les indemnités de congé payé, que l'on trouve surtout dans l'industrie de la construction en Ontario et au Québec. Ces fonds permettent l'accumulation de droits à des prestations de vacances. Les indemnités sont habituellement payées deux fois l'an et les vacances doivent être prises au cours d'une période donnée. Pendant cette période de vacances, les salariés ne devraient pas être considérés comme des chômeurs disponibles pour travailler.

Recommandations

27.1 Que les indemnités de départ, les indemnités de congés payés et les paiements forfaitaires soient convertis en montants hebdomadaires selon la formule utilisée à l'heure actuelle. Ces sommes devraient uniquement retarder le versement des prestations, et non en réduire le montant. En outre, elles devraient être considérées comme une rémunération assurable.

27.2 Que les bénéficiaires qui reçoivent des paiements à même un fonds en fidéicommis pour les indemnités de congés payés soient déclarés inadmissibles pour la période au cours de laquelle ils reçoivent l'indemnité en question. Ainsi, les prestations d'assurance-chômage seraient retardées, mais non réduites.

En vertu du régime actuel, si un prestataire gagne plus de 25 % du montant de ses prestations, chaque dollar gagné en plus donne lieu à une réduction correspondante de ses prestations. Il n'y a donc aucun avantage financier à travailler une fois atteint le niveau d'exemption. Il faudrait prévoir un mécanisme pour éviter que les prestations ajoutées à la nouvelle rémunération ne dépassent le montant de la rémunération assurable du travailleur.

Recommandation

28.1 Que le montant de la rémunération gagnée pendant la période de prestations serve à réduire le montant des prestations selon un taux égal au taux de remplacement, c'est-à-dire que si le taux de remplacement s'établit à 66,66 %, le taux de réduction sera lui aussi de 66,66 %.

À l'heure actuelle, seuls sont assurés les emplois d'au moins 15 heures par semaine ou dont le salaire hebdomadaire est d'au moins 99 $. Les travailleurs à temps partiel qui occupent plus d'un emploi sont considérés comme étant en chômage et admissibles aux prestations s'ils perdent un de leurs emplois, à la condition que cet emploi soit assurable. Le salaire provenant de l'emploi conservé a valeur de rémunération gagnée pendant la période de prestations et, par conséquent, ces prestataires sont traités plus durement que les employés à plein temps qui touchent la même rémunération assurable totale.

Recommandation

28.2 Que les prestations des travailleurs exerçant plus d'un emploi soient calculées en fonction du montant total de la rémunération assurable provenant de tous les emplois. Toute rémunération touchée au cours de la période de prestations devrait être prise en compte dans le calcul du montant des prestations.

Une disposition particulièrement controversée de la loi actuelle rend inadmissibles aux prestations les travailleurs qui perdent leur emploi en raison d'un conflit de travail. Cette disposition se fonde sur le fait que la grève est un acte volontaire et que le versement de prestations aux grévistes violerait le principe de neutralité puisque l'assurance-chômage prendrait ainsi un caractère de fonds de grève. D'après les règles actuelles, un conflit de travail est réputé être en cours jusqu'à ce que 85 % des travailleurs aient repris le travail, même si une convention a été ratifiée. Or, une fois que la convention collective a été signée, ces travailleurs ne sont plus en grève.

Recommandations

29.1 Qu'un conflit de travail soit considéré comme terminé à la date de signature de la convention collective sauf si la date de retour au travail est précisée dans une entente ou un protocole complémentaire.

29.2 Que les travailleurs soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage, si un lock-out est décrété pendant la durée d'application d'une convention collective.

Par ailleurs, les employés sont jugés non admissibles aux prestations s'ils font l'objet d'un lock-out, même s'ils ne sont pas en chômage de leur propre gré.

À l'heure actuelle, certains travailleurs qui participent indirectement à une grève ne sont pas admissibles aux prestations. Cette règle va à l'encontre du principe de l'arrêt volontaire du travail et de la neutralité. Le simple fait de contribuer à une caisse de soutien des grévistes (fonds de grève) peut entraîner l'exclusion du bénéfice des prestations. Par conséquent, les membres d'une section locale faisant partie d'un même syndicat sont exclus même s'ils n'ont pas participé à la décision de faire la grève. Or, les ouvriers de la même usine qui appartiennent à une unité de négociation et qui n'est pas une section locale du syndicat en grève ne sont pas frappés d'exclusion. Cette distinction peut être à la fois injuste et illogique. Mais il est important de savoir que, dans certains cas, les travailleurs qui sont indirectement impliqués dans un conflit collectif peuvent en bénéficier substantiellement dans un délai assez court. Si on peut en faire la preuve ils devraient être non admissibles aux prestations d'assurance-chômage. Dans ce cas, ils devraient jouir du droit d'appel et le fardeau de la preuve devrait incomber à la Commission.

Recommandation

29.3 Que les travailleurs qui sont involontairement mêlés à un conflit, y compris ceux qui appartiennent à une autre section locale du même syndicat, ne soient pas déclarés inadmissibles aux prestations. Toutefois, si ceux-ci sont susceptibles d'en bénéficier prochainement et de façon appréciable, qu'ils n'aient plus droit à l'assurance-chômage mais conservent celui d'interjeter appel de la décision.

Dans le régime actuel, les travailleurs qui participent à un conflit collectif et qui trouvent un autre emploi ne sont pas admissibles aux prestations s'ils perdent cet autre emploi. Cette disposition ne tient pas compte du fait que le licenciement n'a rien à voir avec le conflit collectif original. La pratique n'est donc pas justifiée, à moins que la Commission puisse démontrer que le licenciement visait uniquement à justifier la demande de prestations.

Recommandation

29.4 Si un travailleur perd ses droits à cause d'un conflit de travail, puis trouve un autre emploi et est ensuite licencié, qu'il soit admissible aux prestations en raison de son deuxième emploi. Tout travailleur qui reçoit une rémunération pendant la période de prestations et la perd à cause d'un conflit de travail devrait avoir droit aux prestations en vertu de la première demande présentée.

Les demandes de prestations de maladie, de maternité et de parent sont refusées en tout temps durant un conflit collectif. Or, ces demandes sont indépendantes du conflit et auraient été présentées de toute façon. Cependant, le versement de prestations de maladie doit être assujetti à des conditions rigoureuses pour éviter tout abus.

Recommandation

29.5 Que les prestations de maternité, de maladie et d'adoption soient versées pendant un conflit de travail. Quant aux prestations de maladie, qu'elles ne soient versées que si le prestataire est hospitalisé.

Selon les principes de l'assurance, les personnes qui quittent volontairement leur emploi ne devraient pas être admissibles aux prestations. Pour appliquer ces principes, il faudrait que l'employeur dénonce ceux qui ont volontairement quitté leur travail. Mais comme l'employeur n'est nullement pénalisé s'il déclare qu'il s'agit d'un licenciement, rien ne l'incite à dire la vérité. Il peut même être amené à se faire le complice de l'employé et déclarer un licenciement plutôt qu'un départ volontaire. L'imposition d'une pénalité plus sévère ne ferait qu'accroître l'incitation à la collusion.

Il y a lieu, toutefois, de préciser et de faire connaître les conditions permettant à un employé de quitter son travail sans encourir de pénalité. Le «motif valable» est mal compris par les prestataires. Il importe également de revoir les règles concernant l'application de l'«ordre

d'ancienneté inversé» dans le cas de licenciements collectifs, lorsque des travailleurs âgés acceptent par entente d'être les premiers licenciés. Dans ce cas, il ne faudrait pas imposer de pénalité.

Recommandation

30 Que l'on maintienne la pénalité actuelle (à savoir l'abolition des prestations pendant une période pouvant durer six semaines) en cas de départ volontaire. Il faudrait préciser ce qu'on entend en l'occurrence par «motif valable». L'application de l'«ordre d'ancienneté inversé» dans les cas de licenciements collectifs devrait constituer un motif valable.

Les exigences de recherche d'emploi et de disponibilité pour travailler revêtent une importance primordiale car elles permettent de déterminer si le prestataire est un chômeur ou un désœuvré. L'application de ces dispositions devrait cependant se faire de façon humaine, raisonnable et intelligente; les personnes qui cherchent à lancer une entreprise ne devraient pas être exclues du bénéfice des prestations, pour cause de non-disponibilité.

Recommandation

31 Que la recherche d'un emploi et la disponibilité continuent d'être des éléments essentiels du Régime d'assurance-chômage.

— Que les critères qui servent à établir ce qui constitue un emploi convenable soient rendus plus explicites pour les clients.
— Que l'on procède régulièrement à une mise à jour de la liste d'emplois que les prestataires sont tenus de chercher en fonction de ceux qui sont disponibles dans la localité.
— Que les exigences relatives à la recherche d'un emploi et à la disponibilité ne s'appliquent pas dans les cas de maladie, de maternité et de licenciement temporaire avec garantie de rappel, et dans le cas des personnes qui exercent des fonctions de juré, qui participent à des programmes de formation approuvés ou à des projets approuvés de mise sur pied d'une petite entreprise.

Chapitre 9 : Le travailleur autonome : un cas spécial

Ce chapitre examine la question du travailleur indépendant et traite du cas des prestations versées aux pêcheurs.

Il serait pratiquement impossible d'assurer une protection à toutes les catégories de travailleurs indépendants. Dans le cas où un particulier est en mesure de provoquer la situation qui lui permettrait de recevoir des prestations, et ceci est vrai du travailleur indépendant, le risque moral présenté est incompatible avec les principes de l'assurance-chômage. En revanche, le conjoint à qui le travailleur indépendant verse un salaire pour son travail devrait être admissible à l'assurance-chômage, sauf dans les provinces où le conjoint est considéré comme un partenaire en vertu du droit familial.

Recommandation

32 Que les conjoints des travailleurs indépendants aient droit à l'assurance-chômage dans les provinces où les lois régissant la propriété familiale ne les considèrent pas comme des associés et où leur salaire est imposable.

Les pêcheurs indépendants ont obtenu la protection du Régime d'assurance-chômage grâce à une modification spéciale de la loi en 1956. L'objectif était d'offrir une forme de soutien du revenu aux pêcheurs indépendants, notamment sur la côte Atlantique, ainsi qu'aux nombreuses collectivités côtières dont la survie dépend de la pêche. Mais ces prestations spéciales de pêcheur créent des problèmes attribuables à la nature même du régime, à sa complexité administrative, à son inaptitude à satisfaire les besoins des pêcheurs et aux difficultés qu'ils imposent aux usines de traitement qui n'ont pas suffisamment de poisson vers la fin de la saison de pêche. L'assurance-chômage s'est avérée inapte à répondre aux besoins des pêcheurs qui, en raison des caprices de la nature ou de la politique de l'État, ont pourtant fort besoin d'un supplément de revenu.

Recommandation

33 Que la partie V du règlement visant les pêcheurs soit modifiée et qu'un délai maximum de cinq ans soit fixé pour l'élimination des prestations destinées aux pêcheurs indépendants.

— Qu'au cours de cette période de cinq ans, aucun nouveau pêcheur n'ait droit aux prestations spéciales de pêcheur. Les bénéficiaires actuels pourraient choisir de recevoir, durant la morte-saison, un montant hebdomadaire calculé d'après la moyenne des prestations auxquelles ils ont eu droit au cours des cinq années précédentes, plutôt que d'après le barème actuel des prestations.

— Qu'au cours de cette période de cinq ans, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces concernées conçoivent et mettent en œuvre un régime de supplément du revenu pour tous les travailleurs, en fonction de leurs besoins, et que les ressources disponibles équivalent au montant des prestations spéciales de pêcheur actuellement versées.

Chapitre 10 : La réforme des services

Ce chapitre présente diverses propositions destinées à améliorer l'administration du régime. Celles-ci comprennent des modifications fondamentales à la structure de l'organisation et d'autres changements qui pourraient être adoptés même sans la restructuration en profondeur. Bien qu'elle soit en principe indépendante, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est un organisme fédéral soumis aux lignes directrices du Conseil du Trésor et à la politique de la Commission de la fonction publique relative au personnel. Les deux commissaires, qui représentent les employeurs et les employés, exercent une influence minimale. Ceux qui assument la plus grande partie des frais au moyen de leurs cotisations n'ont qu'un rôle négligeable à jouer dans la gestion du régime, conçue davantage pour répondre aux besoins de l'intérieur qu'à ceux des prestations. En bref, la Commission manque d'autonomie et de pouvoir.

Recommandation

34 Que la prestation des services d'assurance-chômage et d'emploi soit confiée à un nouvel organisme indépendant, la Commission de l'assurance-chômage.

Dans tout le rapport, nous avons insisté sur la nécessité de mettre au point un plan global de mise en valeur des ressources humaines. Un ministère de l'Emploi et de l'Immigration revitalisé serait investi d'un vaste mandat à l'égard de cette stratégie. Mais que tous les programmes actuels et toutes les fonctions de mise en valeur des ressources humaines relèvent ou non de ce ministère, la coordination des initiatives sera essentielle.

Recommandation

35 Que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration soit réaménagé et chargé de mettre en valeur les ressources humaines.

La nouvelle Commission devrait être administrée de façon autonome par rapport au gouvernement, tout en étant régie par une loi révisée sur l'assurance-chômage qui limiterait ses pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est des aspects fondamentaux du régime et du processus d'appel. Elle pourrait se passer des crédits parlementaires, puisque nous proposons qu'elle soit financée entièrement au moyen des cotisations.

Recommandation

36 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit une société d'État mère établie en vertu de la partie II de l'annexe C de la *Loi sur l'administration financière*.

Pour s'assurer que cette commission sera indépendante, il faudra nommer un conseil de direction qui représente davantage les employeurs et les employés. Ce conseil devra défendre les intérêts des employeurs et des employés qui financeront le régime.

Recommandation

37 Que le conseil d'administration de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit composé de 13 à 21 membres, dont la majorité proviendrait, en nombre égal, des milieux patronaux et syndicaux :

— Que les membres soient nommés par décret du conseil au terme de consultations avec les groupes intéressés, pour une période de trois ans, et que le tiers soit remplacé ou nommé à nouveau chaque année.

— Que le choix du président et du directeur administratif soit confié au conseil d'administration.

Il est essentiel que l'administration du régime réponde vraiment aux besoins et aux préoccupations des employeurs et des employés, et qu'elle se mette davantage à la portée des prestataires.

Recommandation

38 Que la loi créant la Commission de l'assurance-chômage habilite pleinement cette dernière à administrer le régime et à dispenser les services.

On se doit de conclure que l'accès du public au Régime d'assurance-chômage n'occupe pas une place très élevée dans l'échelle des priorités, si l'on se reporte aux nombreuses critiques qui ont été formulées au sujet du peu d'information que les employeurs et les prestataires reçoivent sur les divers aspects du régime. Le public se sent considérablement frustré car il lui est difficile d'obtenir des réponses aux questions qu'il se pose et il lui est même difficile de communiquer avec le personnel, que ce soit en personne ou au téléphone.

Recommandation

39 Que la Commission de l'assurance-chômage renseigne davantage le public, les employeurs et les travailleurs sur le régime en général, sur les exigences de la loi et du règlement et sur la procédure d'appel, ainsi que sur les droits et obligations des prestataires et des appelants.

Les règles régissant l'administration du régime se trouvent tantôt dans la loi ou dans le règlement, tantôt dans les directives administratives ou dans les décisions des juges. Les changements proposés ont pour but de donner à la nouvelle Commission le pouvoir de déterminer les règles à adopter aux fins de la mise en œuvre du régime. Les règles actuelles doivent être examinées et évaluées avec soin. La date limite de présentation des demandes, par exemple, n'est pas sans importance puisqu'elle peut entraîner la perte de prestations. On ne sait pas très bien quelle est la signification de l'expression «motif valable de retard» ni comment une demande peut être antidatée. La preuve d'admissibilité aux prestations est à la charge du prestataire plutôt que de la Commission. De même, les règles et procédures régissant les appels obligent le prestataire à fournir des preuves, mais on ne lui explique pas quelle est la nature de la preuve exigée ni le sens de «motif valable».

Les prestataires devraient être tenus de démontrer seulement qu'ils satisfont aux exigences générales d'admissibilité. Si leur demande de prestations est rejetée, c'est la Commission qui devrait justifier sa décision. En outre, celle-ci devrait aider le prestataire, dans la mesure du possible, à préparer son exposé à l'appui de sa demande.

Recommandation

40 Que l'on revoie toutes les règles ayant trait à la prestation des services, et plus particulièrement celles concernant le délai de présentation des demandes, le fardeau de la preuve et les normes à respecter. Les chômeurs devraient recevoir de l'aide au moment de remplir leur demande.

Le texte législatif établissant le nouveau Régime d'assurance-chômage et créant une commission autonome devrait se caractériser par la simplicité et la clarté, comme le demandent les clients, tout en offrant la souplesse voulue pour tenir compte de l'évolution des besoins des chômeurs et de la conjoncture économique. Il devrait énoncer la vocation du régime et le mandat de la Commission sans chercher à parer à toutes les éventualités. Le rôle et la nature du Régime d'assurance-chômage, de même que les principaux éléments de la structure des prestations, devraient être précisés, mais il conviendrait que les règles particulières d'application soient laissées à la discrétion de la Commission.

Recommandation

41 Que la nouvelle loi sur l'assurance-chômage définisse clairement les objectifs, la nature et la portée du Régime d'assurance-chômage, et qu'elle traite expressément :

— des principes sur lesquels on se fonde pour calculer les taux de cotisation et le montant des prestations;

— des principes qui sous-tendent la définition du chômage aux termes de la loi (y compris ce qu'on entend par interruption de rémunération);

— de ce qu'on entend par chômage volontaire et chômage involontaire de même que par disponibilité (pour travailler);

— des principes qui déterminent ce qui doit faire partie de la rémunération assurable;

— des droits et obligations des prestataires, y compris le droit d'appel.

La *Loi sur l'assurance-chômage* est complexe et difficile à comprendre, même pour des juristes, si bien que les clients et les employeurs ne s'y retrouvent pas. Le processus réglementaire lui-même est un véritable casse-tête en raison des innombrables modifications qui y ont été apportées. Il serait raisonnable d'exiger que les modifications au règlement et à la politique qui touchent directement les clients soient dûment annoncées.

Recommandation

42 Que la nouvelle loi, en confiant à la Commission de l'assurance-chômage le pouvoir de faire des règlements, en précise la procédure et l'échéancier afin de limiter la fréquence des modifications, et qu'un avis concernant tout projet de modification à ces règlements soit communiqué aux médias bien avant la date de son entrée en vigueur.

Traditionnellement, le système judiciaire canadien prévoit une procédure d'appel pour l'examen du fond et des faits au premier palier et pour l'étude de la procédure et de l'interprétation au second palier. Le processus d'appel de l'assurance-chômage est plus complexe. Il comprend un examen interne et prévoit plusieurs paliers d'examen de la procédure. Mais les problèmes ne s'arrêtent pas là. Les conseils arbitraux, par exemple, ne sont pas considérés par les prestataires comme des commissions d'appel objectives dans la mesure où ils ne sont pas perçus comme indépendants de la Commission, qu'ils ne suivent pas

de règles uniformes en matière de preuve et que leurs présidents n'ont pas la formation juridique nécessaire ni une connaissance suffisante du régime. Au demeurant, la procédure d'examen interne est jugée inadéquate étant donné que la personne chargée de cet examen fait partie de la structure hiérarchique de l'organisation.

Recommandations

43.1 Que le conseil arbitral et le juge soient remplacés par un médiateur de l'assurance-chômage et une commission d'appel.

— Les responsabilités, l'indépendance et les pouvoirs du médiateur de l'assurance-chômage devraient être définis dans la loi; le médiateur présenterait chaque année un rapport sur les problèmes posés par la mise en application de la loi et l'interprétation des règlements, et formulerait des recommandations à ce sujet.

— Une commission d'appel devrait être créée pour entendre tous les appels de première instance et examiner le fondement de chaque demande. Cette commission devrait être présidée par un avocat d'expérience jugé admissible à la magistrature et comprendre en outre deux adjoints représentant l'un, les employeurs, l'autre, les travailleurs. Elle devrait fonctionner à la façon d'un tribunal, appliquer le principe de l'opposition des parties et respecter les règles de la preuve.

— L'examen d'arbitrage devrait être clairement séparé du traitement des demandes et de la vérification des prestations.

43.2 Que des fonds soient accordés à certains groupements agréés, comme les organismes d'action-chômage, pour aider les employeurs et les travailleurs à interjeter appel. Groupements et appelants devraient pouvoir prendre facilement connaissance de la décision des juges afin de bien préparer leur requête.

La loi actuelle confère à la Commission des pouvoirs considérables. Celle-ci est habilitée, par exemple, à non seulement imposer une pénalité administrative à une personne ou une entreprise, mais elle peut en même temps intenter des poursuites pénales contre cette même personne ou entreprise. Elle jouit du pouvoir de perquisition et de saisie, et n'est pas tenu par la loi de donner aux clients un préavis suffisant pour leur permettre d'examiner les preuves documentaires rassemblées par la partie plaignante.

Recommandation

44.1 Que la loi définisse les pouvoirs d'exécution de la Commission de telle manière qu'ils soient rigoureusement conformes aux garanties prescrites par la Charte canadienne des droits et libertés, et indispensables à l'accomplissement des fonctions essentielles du régime.

Étant donné que l'assurance-chômage est un régime obligatoire financé par un prélèvement sur la masse salariale, l'intérêt public exige que la commission autonome soit responsable sur le plan financier et que certaines règles à cet égard figurent expressément dans la loi.

Recommandation

44.2 Que les règles habituelles concernant l'obligation de rendre compte au Parlement s'appliquent à la nouvelle Commission de l'assurance-chômage. La loi devrait indiquer :

— l'étendue de l'activité de la Commission;

— l'étendue de son pouvoir d'emprunter pour éponger un déficit du Compte d'assurance-chômage;

— les modalités de placement de l'excédent dans des titres d'État;

— les droits et autres avantages accumulés par les employés actuels;

— la manière dont la Commission peut fixer les taux de cotisation et modifier certains aspects de la grille des prestations.

L'assurance-chômage, en tant que régime d'assurance sociale, est essentiellement une répartition du risque de pertes financières découlant du chômage, et il convient qu'elle soit financée par les cotisations de ceux qui partagent ce risque. À titre d'assurance contre les pertes de revenus salariaux, elle ne peut garantir le droit aux prestations qu'à ceux qui sont assurés. Il s'ensuit que le coût des prestations et les frais administratifs connexes ne devraient pas être payés au moyen des deniers publics mais entièrement par ceux qui sont admissibles au bénéfice des prestations.

Recommandation

45 Que le nouveau régime d'assurance-chômage soit entièrement financé par les cotisations. L'exécution des programmes de mise en valeur des ressources humaines, de supplément du revenu et d'autres programmes ayant trait au marché du travail devraient être séparée de l'assurance-chômage et financée par l'État.

La répartition des cotisations entre les employeurs et les employés rappelle aux deux parties que le régime d'assurance, bien qu'il soit indispensable, comporte un coût et que chacune des parties doit en assumer sa part. Une répartition à parts égales mettrait en évidence le fait que les employeurs et les employés sont au même titre responsables de la détermination des orientations administratives du régime.

Recommandation

46.1 Que les cotisations d'assurance-chômage des employeurs et des travailleurs soient progressivement égalisées.

Une taxe fédérale sur le chiffre d'affaires ou à la valeur ajoutée aurait des répercussions sur les modes de répartition des cotisations car elle permettrait de calculer les cotisations des employeurs selon le total de la valeur ajoutée plutôt que le total des salaires assurables.

Recommandation

46.2 Que le calcul des cotisations patronales d'assurance-chômage soit révisé si une taxe à la valeur ajoutée est adoptée.

Aux fins de la fixation des taux de cotisation, il faut tenir compte du fait que la majoration subite des cotisations en période où le chômage est à la hausse, de même que le relèvement des taux pendant les premières années de reprise économique, a pour effet de déstabiliser la demande. Le taux des cotisations est fondé actuellement sur une moyenne mobile de trois ans. Mais les cycles économiques sont irréguliers et les formules prescrites par la loi sont rarement en harmonie avec la réalité.

Recommandation

47 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit habilitée à modifier les prestations et les cotisations selon les paramètres fixés par la nouvelle loi.

La séparation de la Commission de l'assurance-chômage du ministère actuel de l'Emploi et de l'Immigration soulève la question de la responsabilité des services d'emploi. On s'entend pour dire que les services offerts aux chômeurs devraient relever d'un même bureau. Ce bureau fournirait de l'information sur les demandes de prestations et offrirait des services d'évaluation et de consultation. Il semble raisonnable d'intégrer l'établissement des listes d'offres d'emploi et les présentations à ces autres services. Ces services devraient être accessibles à tous les chômeurs et pas uniquement aux prestataires.

Recommandation

48 Que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage continue d'assumer la responsabilité des services d'emploi (les services de placement, d'évaluation et de consultation) offerts à tous les chômeurs, y compris ceux qui ne reçoivent pas de prestations d'assurance-chômage. Que l'on évalue les services de placement et qu'on entreprenne de les réaménager, de les réorienter ou de les supprimer.

La réorganisation des services publics perturbe les clients et le personnel. Bien que la séparation de la Commission et du Ministère représente un changement fondamental et indispensable, il importe de réduire au minimum les effets de dispersion et les problèmes possibles de manque de communication ou de double emploi.

Recommandation

49 Que le personnel de la nouvelle Commission de l'assurance-chômage et celui du ministère fédéral chargé de mettre en œuvre les autres programmes de mise en valeur des ressources humaines partagent les mêmes locaux, dans le réseau actuel des centres d'emploi du Canada.

La Commission est un organisme immense qui compte 28 000 employés. Le nombre et la classification des employés, tant à l'administration centrale que dans les bureaux régionaux, ne sont pas justifiés par la nature et la valeur des services fournis. Il semble qu'une réduction considérable du nombre d'employés serait réalisable.

Recommandation

50 Que l'on procède à une réduction sensible du personnel à l'administration centrale et dans les bureaux régionaux.

Le relevé d'emploi fourni par l'employeur est la source des renseignements nécessaires aux fins de la détermination du taux des prestations et de la période de versement applicable. Les erreurs commises sur le relevé sont la principale cause des trop-payés et des moins-payés de prestations ainsi que des retards dans le traitement des demandes.

Recommandation

51 Que la Commission de l'assurance-chômage étudie la possibilité de remplacer l'actuel système de relevés d'emploi par un système simplifié de relevés de rémunération sur demande ou par un système d'états périodiques de rémunération.

Un système global de dépistage automatisé contrôle actuellement l'ampleur et les causes des paiements inexacts. Ce système est destiné à déterminer la probabilité de fraude plutôt qu'à relever des cas particuliers. L'évaluation du rendement est fondée sur le nombre de cas, et non sur la valeur monétaire ou l'importance des cas. L'accès à l'information sur les clients que détiennent les autres ministères et organismes de l'État est limité.

Recommandations

52 Que l'on établisse des systèmes de vérification des prestations permettant de comparer les données sur les prestataires avec des dossiers afférents. La *Loi sur l'assurance-chômage* devrait permettre de récupérer le trop-perçu des prestations en les déduisant des sommes que l'État doit aux prestataires (les remboursements d'impôt, par exemple).

53 Que la Commission de l'assurance-chômage améliore ses services d'enquête et prête davantage attention à la fraude systématique. L'évaluation du rendement dans ce domaine devrait être fondée non seulement sur le nombre de cas, mais aussi sur leur valeur monétaire.

Conclusion

Les modifications proposées au Régime d'assurance-chômage, les recommandations relatives au supplément de revenu et les autres programmes préconisés dans notre rapport concernant les ressources économiques et humaines sont des mesures qui soulèveront la controverse. Il faudra du courage pour les adopter et du temps avant qu'on puisse les mettre en application. Les commissaires sont extrêmement conscients des effets que pourront avoir ces changements sur les personnes et les régions. Il faut prévoir du temps pour en évaluer toutes les conséquences, pour suivre l'évolution de la situation et pour adopter les modifications qui conviennent.

Mais il y a d'autres raisons qui expliquent pourquoi il faut du temps. Certaines des principales recommandations sont étroitement imbriquées. La suppression par étapes des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et des prestations spéciales de pêcheur que nous proposons suppose l'adoption d'un régime de supplément de rémunération. Ces propositions et les autres initiatives qui s'inscrivent dans le cadre de la stratégie de mise en valeur des ressources humaines nécessitent la consultation des gouvernements provinciaux et la conclusion d'accords fédéraux-provinciaux.

La nouvelle commission autonome proposée et la nouvelle Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada réorganisée ne seront pas établies du jour au lendemain, non seulement en raison des changements à apporter mais également parce qu'il faudra permettre aux personnes touchées de s'adapter à ces changements. C'est pourquoi nous demandons instamment de prévoir une période de transition de quatre à cinq ans pour l'entrée en vigueur progressive des modifications lorsqu'on estimera qu'il faut du temps pour s'y adapter.

Annexes

Annexe A

Le mandat de la Commission d'enquête

Décret C.P. 1985-2162.

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le 4 juillet 1985.

Le Comité du Conseil privé a examiné le rapport du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, qui se lit comme suit :

Vu que le gouvernement du Canada, en réponse aux représentations pressantes faites par de nombreux intervenants en vue d'une révision du Régime d'assurance-chômage, a annoncé dans l'Exposé économique de novembre 1984 et dans le Discours du budget du 23 mai 1985 qu'il entreprendrait un examen approfondi du régime;

Vu que le régime est si vaste et complexe et a une incidence si directe et des répercussions si variées sur les Canadiens que toute modification aura inévitablement une portée considérable;

Et vu, du fait que le régime est financé en grande partie au moyen des cotisations des employeurs et des travailleurs, qu'il est essentiel que ces partenaires jouent un rôle de premier plan dans l'examen du régime afin d'en assurer l'impartialité et l'exhaustivité et afin que les modifications soient apportées seulement après avoir pris en compte le point de vue des Canadiens de toutes les couches de la société;

il est souhaitable que soit instituée une enquête sur le Régime d'assurance-chômage.

À ces causes, sur avis conforme du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, il plaît au Comité d'émettre, en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, une commission nommant Claude Forget, partenaire de Secor Inc.; Roy Bennett; John Munro, président du Conseil régional n° 1, Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique; Frances Soboda, présidente de la section locale 4253, Métallurgistes unis d'Amérique et vice-présidente de la Nova Scotia Federation of Labour; Moses Morgan, président honoraire de Memorial University; et Guylaine Saucier, présidente des Produits Forestiers-Saucier, commissaires chargés d'enquêter sur le rôle du Régime d'assurance-chômage dans le contexte du système de sécurité sociale du Canada en vue d'améliorer le fonctionnement du marché du travail au Canada, de soutenir plus efficacement le développement économique du Canada, d'assurer un financement équitable du régime et d'offrir des possibilités nouvelles et meilleures aux Canadiens qui sont temporairement sans emploi :

a) en examinant, en ce qui concerne le régime, le bien-fondé et le caractère adéquat
   (i) de l'assujettissement, des normes d'assurabilité et d'admissibilité ainsi que des conditions ouvrant droit aux prestations,
   (ii) de la structure des prestations,
   (iii) du financement par les employeurs, les travailleurs et le gouvernement du Canada des diverses composantes du régime,
   (iv) de la portion des coûts du régime qu'assument respectivement les employeurs, les travailleurs et le gouvernement du Canada,
   (v) des utilisations innovatrices du Compte d'assurance-chômage aux fins précisées aux articles 37, 38 et 39 de la *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*,
   (vi) de tous les autres aspects du régime pouvant être mis à jour au cours de l'enquête;
b) en faisant enquête sur
   (i) les moyens de remédier aux lacunes du régime,
   (ii) les façons dont le régime pourrait être utilisé pour favoriser la réintégration des prestataires sur le marché du travail et leur adaptation à celui-ci,

(iii) les modifications à apporter aux exigences auxquelles doivent satisfaire les prestataires pour toucher des prestations,

(iv) les mesures d'ordre administratif qui doivent être prises pour maintenir ou améliorer la protection du régime contre les abus et les fraudes,

et faire rapport sur les conclusions de l'enquête.

En faisant enquête et en préparant leur rapport, les commissaires porteront une attention particulière :

(i) aux vues des employeurs et des travailleurs mentionnés à l'alinéa a) ainsi que des associations qui représentent ces employeurs et travailleurs sur les questions mentionnées aux alinéas a) et b), etc.

(ii) aux recommandations et conclusions de la Commission royale d'enquête sur l'union économique canadienne et les perspectives de développement qui ont trait au Régime d'assurance-chômage.

Le comité recommande en outre que :

1. les commissaires soient autorisés à adopter les modalités et les méthodes qu'ils jugeront utiles aux fins de l'enquête;
2. les commissaires soient autorisés à siéger aux dates et aux endroits au Canada qu'ils jugent nécessaires aux fins de l'enquête;
3. les commissaires soient autorisés à voyager à l'extérieur du Canada si le président de la Commission le juge nécessaire pour recueillir les renseignements qui permettront à la Commission d'exécuter son mandat;
4. les commissaires soient autorisés à retenir les services d'experts-conseils, de recherchistes, de conseillers techniques ou d'autres experts, commis, rapporteurs et aides qu'ils jugeront nécessaires ou opportuns, ainsi que les services d'avocats, pour les aider à mener l'enquête, aux taux de rémunération et de remboursement approuvés par le Conseil du Trésor;
5. les commissaires reçoivent des hauts fonctionnaires et des employés des ministères et organismes du gouvernement du Canada toute l'aide dont ils auront besoin pour mener l'enquête;
6. les commissaires soient autorisés à louer, avec le concours du ministère des Travaux publics, les locaux, les salles et les installations nécessaires aux audiences publiques, à des taux de location qui sont conformes aux politiques du ministère des Travaux publics;
7. les commissaires fassent rapport au Gouverneur général en conseil au plus tard le 31 mars 1986;
8. les commissaires confient les documents de l'enquête à l'archiviste fédéral le plus tôt possible après la conclusion de l'enquête;
9. les commissaires forment ce qu'il sera convenu d'appeler la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage;
10. Claude Forget soit nommé président de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

Décret C.P. 1986-730

Copie certifiée conforme au procès-verbal d'une réunion du Comité du Conseil privé, approuvé par Son Excellence le Gouverneur général le vingt-sixième jour de mars 1986.

Sur avis conforme du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et du Conseil du Trésor et en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, le Comité du Conseil privé recommande que la Commission établissant la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, créée par le décret C.P. 1985-2162 du 4 juillet 1985, soit modifiée par abrogation de l'alinéa suivant :

«ET EN OUTRE NOUS ordonnons à Nos commissaires de faire rapport au Gouverneur général en conseil au plus tard le 31 mars 1986;»

et son remplacement par ce qui suit :

«ET EN OUTRE NOUS ordonnons à Nos commissaires de faire rapport au Gouverneur général en conseil au plus tard le 30 septembre 1986.»

Décret C.P. 1986-2256

Sur avis conforme du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et du Conseil du Trésor et en vertu de la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, le Comité du Conseil privé recommande que la Commission établissant la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, émise conformément au décret C.P. 1985-2162 du 4 juillet 1985, et modifiée par décret C.P. 1986-730 du 26 mars 1986, soit de nouveau modifiée par abrogation de l'alinéa suivant :

«ET EN OUTRE NOUS ordonnons à Nos commissaires de faire rapport au Gouverneur général en conseil au plus tard le 31 mars 1986;»

et son remplacement par ce qui suit :

«ET EN OUTRE NOUS ordonnons à Nos commissaires de faire rapport au Gouverneur général en conseil au plus tard le 30 novembre 1986.»

Annexe B

Les villes où nous nous sommes rendus

Annexe B

Les villes où nous nous sommes rendus

Audiences et réunions publiques

28 octobre 1985	Winnipeg (Manitoba)
4 novembre 1985	Whitehorse (Yukon)
6 novembre 1985	Yellowknife (Territoires du Nord-Ouest)
13 novembre 1985	Moncton (Nouveau-Brunswick)
14 novembre 1985	Fredericton (Nouveau-Brunswick)
18 novembre 1985	St. John's (Terre-Neuve)
20 novembre 1985	Glace Bay (Nouvelle-Écosse)
21 novembre 1985	Halifax (Nouvelle-Écosse)
29 novembre 1985	Edmonton (Alberta)
2 décembre 1985	Calgary (Alberta)
3 décembre 1985	Regina (Saskatchewan)
4 décembre 1985	Regina (Saskatchewan)
6 janvier 1986	Vancouver (Colombie-Britannique)
7 janvier 1986	Vancouver (Colombie-Britannique)
8 janvier 1986	Vancouver (Colombie-Britannique)
9 janvier 1986	Prince Rupert (Colombie-Britannique)
9 janvier 1986	Castlegar (Colombie-Britannique)
9 janvier 1986	Duncan (Colombie-Britannique)
10 janvier 1986	Victoria (Colombie-Britannique)
10 janvier 1986	Prince George (Colombie-Britannique)
13 janvier 1986	Charlottetown (Île-du-Prince-Édouard)
14 janvier 1986	Québec (Québec)
16 janvier 1986	Montréal (Québec)
17 janvier 1986	Montréal (Québec)
27 janvier 1986	Thunder Bay (Ontario)
27 janvier 1986	Sudbury (Ontario)
28 janvier 1986	Toronto (Ontario)
29 janvier 1986	Toronto (Ontario)
30 janvier 1986	Toronto (Ontario)
31 janvier 1986	Windsor (Ontario)
31 janvier 1986	Hamilton (Ontario)
31 janvier 1986	London (Ontario)
11 février 1986	Ottawa (Ontario)
12 février 1986	Ottawa (Ontario)
13 février 1986	Ottawa (Ontario)
14 février 1986	Ottawa (Ontario)
15 février 1986	Ottawa (Ontario)

Visites sur place, réunions, débats et consultations

29 octobre 1985	Winnipeg (Manitoba)
30 octobre 1985	Thompson (Manitoba)
4 novembre 1985	Dawson City (Yukon)
5 novembre 1985	Fort Simpson (Territoires du Nord-Ouest)
6 novembre 1985	Rae Edzo (Territoires du Nord-Ouest)
14 novembre 1985	Bathurst (Nouveau-Brunswick)
15 novembre 1985	Fredericton (Nouveau-Brunswick)
15 novembre 1985	Newcastle (Nouveau-Brunswick)
19 novembre 1985	Stephenville (Terre-Neuve)
19 novembre 1985	Port au Port (Terre-Neuve)
19 novembre 1985	Corner Brook (Terre-Neuve)
19 novembre 1985	Dildo (Terre-Neuve)
19 novembre 1985	Wabush, Labrador City (Labrador)
20 novembre 1985	Sydney (Nouvelle-Écosse)
22 novembre 1985	Halifax (Nouvelle-Écosse)
28 novembre 1985	Edmonton (Alberta)
2 décembre 1985	Calgary (Alberta)
9 janvier 1986	Duncan (Colombie-Britannique)
9 janvier 1986	Prince Rupert (Colombie-Britannique)
10 janvier 1986	Prince George (Colombie-Britannique)
15 janvier 1986	Sept-Îles (Québec)
15 janvier 1986	Beauce (Québec)
15 janvier 1986	Trois-Rivières (Québec)
27 janvier 1986	Thunder Bay (Ontario)
27 janvier 1986	Sudbury (Ontario)
31 janvier 1986	Toronto (Ontario)
31 janvier 1986	Chatham (Ontario)
31 janvier 1986	Windsor (Ontario)
3 février 1986	Toronto (Ontario)
10 février 1986	Ottawa (Ontario)
11 mars 1986	Frobisher Bay (Territoires du Nord-Ouest)

Annexe C

Liste des témoins et des mémoires

Plusieurs particuliers et organismes nous ont écrit à nos bureaux, nous ont présenté des mémoires lors des audiences publiques ou ont discuté avec nous en diverses occasions. Nous les remercions tous de leur contribution à nos travaux.

Liste des témoins

Certains intervenants aux audiences nous ont également fait parvenir un mémoire écrit. Leur nom est marqué d'un astérisque.

Alberta

Calgary, le 2 décembre 1985

Aitcheson, Jim
Alberta Chamber of Commerce*
Calgary Chamber of Commerce*
Calgary Labour Council*
Calgary Personnel Association*
Canadian Petroleum Association*
Fédération du travail de l'Alberta*
Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 254*
Garvin, Terry
Hart, Harris*
Meyer, Jack L.*
Murphy, Sheila
Parry, Wayne
Radke, David*
Roy, Edmond*
Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association, Calgary Division*
Southern Alberta Building and Construction Trades Council*
Stumpf, Harley
Van Bostelen, Martin

Edmonton, le 29 novembre 1985

Alberta Teachers' Association*
Berg, Carl
Bolstad, Allan*
City of Edmonton, Social Services Department*
Communitas Inc.*
Construction Labour Relations*
Dandelion Group*
Doering, Peter*
Edmonton Chamber of Commerce*
Jannohamed, Sam
Northern Alberta and Northwest Territories (District of Mackenzie) Building and Construction Trades Council*
Personnel Association of Edmonton*
Robertson, Dorrell*
Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, région de l'Alberta et des T.N.-O.*

Colombie-Britannique

Vancouver, le 6 janvier 1986

Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie des États-Unis et du Canada, section locale 170*
British Columbia Chamber of Commerce*
British Columbia Federation of Labour, Unemployment Action Centre*
British Columbia Government Employees Union*
Broome, Doug
Business Council of British Columbia*
Capilano College Faculty Association*
College-Institute Educators' Association of British Columbia*
Confédération des syndicats canadiens*
Overall, Randy
Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada*
Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique*
Unitarian Church of Vancouver, Unemployment Sub-Committee*
United Fishermen and Allied Workers' Union, Local 31*
Vancouver Unemployment Action Centre*

Vancouver, le 7 janvier 1986

Ash, Cecil
Association canadienne des travailleurs industriels, mécaniques et assimilés*
British Columbia and Yukon Territory Council of the Canadian Federation of Labour*
British Columbia Federation of Labour*
British Columbia Forest Products Ltd.*
British Columbia Provincial Council of Carpenters*
Carling, Mike
Confédération des syndicats canadiens, Conseil de la Colombie-Britannique*
Elliot, Lorne
Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 213*
Gariepy, Richard
Hayter, Mavis*
Jackson, Larry*
Kaminski, Albert
Management and Professional Employees Society of B.C. Hydro*
Marine Workers' and Boilermakers' Industrial Union, Local No. 1*
Moyle, Barbara
Office and Technical Employees' Union*
Organisation nationale anti-pauvreté*
Scott, Beverley J.*
Social Planning and Review Council of British Columbia*
Syndicat canadien de la Fonction publique, division de la Colombie-Britannique*
Syndicat canadien des travailleurs agricoles*
Vancouver Board of Trade*
Vancouver, New Westminster and District Building and Trades Council*
Vlahovic, Jack
Wilkinson, Norman

Vancouver, le 8 janvier 1986

British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trades Council*
British Columbia and Yukon Territory Building Trades Training Co-ordinators Committee*
Burnaby Unemployment Action Centre*
Carpentry Apprenticeship Joint Board of British Columbia
Cinnamon, Reid
End Legislated Poverty*
Jobs or Income Now Coalition
Kamloops Unemployment Guidance Centre*
Kroll, Barbara*
Marsh, Don N.*
Shayler, John
Solidarity Coalition*
Surrey Regional Chamber of Commerce*
Unemployed Teachers' Action Centre*
Unemployment Insurance Working Group*
Vancouver and District Labour Council*
Vancouver and District Public Housing Tenants' Association*
Vancouver Island Building and Construction Trades Council*

Victoria, le 10 janvier 1986

Association of British Columbia Professional Foresters*
Campbell River, Courtenay and District Labour Council*
Committee of the Unemployed*
Côté, Serge
Cracknell, Pat
First Nations of South Island Tribal Council*
Gray, Leslie
Hutcheson, Paul
Kiess, Viola
Krueger, Lawrence*
Manly, Jim (député fédéral, Cowichan–Malahat–The Islands)*
Ouellet, John
Port Alberni and District Labour Council*
Touchstone Committee*
Unemployed Workers' Centre*
Victoria and District Labour Council*
Victoria Chamber of Commerce*
Women for Economic Survival*

Manitoba

Winnipeg, le 28 octobre 1985

Chambre de commerce de Winnipeg*
Community Unemployed Help Centre*
Emberley, Kenneth*
Fédération du travail du Manitoba*
Gouvernement du Manitoba, ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique*
Manitoba Teachers' Society*
Social Planning Council of Winnipeg*
Winnipeg Labour Council*

Nouveau-Brunswick

Bathurst, le 14 novembre 1985
Association des pêcheurs professionnels acadiens inc., Shippagan*
Blanchard, Mathilda
Brunswick Mining and Smelting, Bathurst
Chaleur Regional Industrial Commission
City of Bathurst
New Brunswick Association of Métis and Non-Status Indians
New Brunswick International Paper Forest Products Inc., Dalhousie
North Shore Forest Products Marketing Board, Bathurst
Unemployed Workers' Union

Fredericton, le 14 novembre 1985
Fredericton Anti-Poverty Organization
Gouvernement du Nouveau-Brunswick*
Northumberland County Truckers' Association*
Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada*

Moncton, le 13 novembre 1985
Chambre de commerce du grand Moncton*
Conseil du travail de Moncton et district*
Conseil du travail, péninsule du nord-est du Nouveau-Brunswick*
Fédération du travail du Nouveau-Brunswick*
Kent North Truckers Association*
McKee, Mike (député provincial, Moncton North)*

Newcastle, le 15 novembre 1985
Carter, Jerry
Cercle français
Comeau, M.
Greater Miramichi Chamber of Commerce
Heath Steele Mines Limited
Miramichi Pulp and Paper – Woodlands Organization
Miramichi Regional Development Corporation
Miramichi Unemployed Workers Union
Newcastle–Chatham District Labour Council
Town of Newcastle
Union des pêcheurs des Maritimes
Vandijk, Viola
Village of Rogersville
Women's Centre, Chatham

Terre-Neuve

St. John's, le 18 novembre 1985
Coalition for Equality*
Decker, Chris (député provincial, Strait of Belisle)
Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador*
Fishermen's Union, Local 1252*
Lush, Tom (député provincial, Bonavista North)*
Newfoundland Teachers' Association*
Provincial Advisory Council on the Status of Women*
St. John's and District Labour Council*
St. John's Board of Trade*
St. John's Status of Women Council*

Territoires du Nord-Ouest

Yellowknife, le 6 novembre 1985
Cominco
Fédération du travail des Territoires du Nord-Ouest*
Northwest Territories Chamber of Mines
Yellowknife Chamber of Commerce*

Nouvelle-Écosse

Glace Bay, le 20 novembre 1985
Cape Breton Island Building and Construction Trades Council*
Kowalski, Barbara
Mineurs unis d'Amérique
O'Neill, Bennie
Paquette, James
Union canadienne de l'industrie des pêches et des travailleurs affiliés, section locale 116*
Union des pêcheurs des Maritimes
Walsh, Gus

Halifax, le 21 novembre 1985
City of Halifax, Social Planning Department*
Halifax Board of Trade*
Kerans, Pat*
Mainland Nova Scotia Building and Construction Trades Council*
Metro Action Committee for Employment*
Nova Scotia Federation of Labour*
Truckers' Association of Nova Scotia*
Wood, Charmaine*

Ontario

Hamilton, le 31 janvier 1986

Arnold, Ben
Association canadienne des déménageurs*
Burlington Chamber of Commerce*
Cochrane, Edith
Community College Teachers
Copps, Sheila (députée fédérale, Hamilton East)*
Cronkwright Transport Limited*
Fraser, Barry*
Hamilton and District Chamber of Commerce*
Hamilton–Brantford, Ontario Building and Construction Trades Council*
McCall, Peter
Métallurgistes unis d'Amérique, conseil régional d'Hamilton*
Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 1005*
Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 8995, Simcoe*
Michalec, H.
National Committee for Independent Canadian Unions*
O'Connor, Terry
Ontario Provincial Council of Labour*
Steylen, Ann*
Strobl, Edward
Voss, Susan*
Weszely, Paul
Wright, Timothy G.*

London, le 31 janvier 1986

County of Bruce, Social Services*
Dow, Muriel*
Guetter, John*
Jefferson, James Earl*
London and District Labour Council*
London Unemployment Help Centre
Snyder, Grigg

Ottawa, le 11 février 1986

Association minière du Canada*
Berger, David (député fédéral, Laurier)*
Canadian Railway Labour Association*
Conférence canadienne des arts*
Conseil national des femmes du Canada*
Département des métiers de la construction, FAT-COI*
Fédération canadienne de l'entreprise indépendante*
Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants*
Fédération canadienne du travail*
Kroeker, John*
MacDonnell, Sandy
Ministère de la Défense nationale*
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton*
SUCO (Service universitaire canadien outre-mer)*
Sutter, Stewart*
Syndicat canadien des travailleurs du papier*
Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada*

Ottawa, le 12 février 1986

Association canadienne de la construction*
Association des chantiers maritimes canadiens*
Association des entrepreneurs en mécanique du Canada*
Brewster, Doug
Caccia, Charles (député fédéral, Davenport)*
Canadian Dump Truckers Federation*
Caucus du Nouveau Parti démocratique*
Conférence canadienne des teamsters*
Congrès du travail du Canada*
Corbett, Harold
Crosby, Howard (député fédéral, Halifax West)
Federated Women's Institute of Canada*
Fédération des enseignantes-enseignants des écoles secondaires de l'Ontario*
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec*
Frith, Douglas C. (député fédéral, Sudbury)*
Lavoie, Gaston*
Nowlan, Patrick (député fédéral, Annapolis Valley–Hants)*
Organisation nationale anti-pauvreté*
Union internationale des journaliers d'Amérique du Nord*
Rockburne, Ed
Rompkey, William (député fédéral, Grand Falls–White Bay–Labrador)*

Ottawa, le 13 février 1986

Association canadienne des producteurs de pâtes et de papier*
Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada*
Cassidy, Michael (député fédéral, Ottawa Centre)*
Caucus du Nouveau Parti démocratique*

Conférence des évêques catholiques du Canada*
Conseil de planification sociale d'Ottawa-Carleton*
Eldon, Jean E.*
Institut canadien des textiles*
Lewis, Doug (député fédéral, Simcoe North)*
Local Agricultural Employment Advisory Board, Ottawa Valley*
Local Agricultural Employment Advisory Board, Stormont–Dundas*
Mouvement socialiste du Québec*
National Council of YMCAS of Canada*
OPCAN*
Service canadien des forêts*
Syndicat canadien de la Fonction publique*
Syndicat des métallurgistes unis d'Amérique*
Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce*
Syndicat national de la Fonction publique provinciale*
3rd Dimensions and Associates (1973) Ltd.*
William M. Mercer Limited*

Ottawa, le 14 février 1986
Alliance autochtone du Québec
Alliance de la Fonction publique du Canada*
Association des économistes, sociologues et statisticien(ne)s*
Association des hôpitaux du Canada*
Association internationale des débardeurs*
Association nationale des retraités fédéraux*
Canadian Police Association*
Chiasson, Alfred
Conseil canadien de développement social*
Conseil consultatif de l'Emploi et de l'Immigration du Canada*
Conseil national des autochtones du Canada*
Fédération des femmes du Québec*
Front des artistes canadiens*
Ontario Métis and Non-Status Indians' Association*

Ottawa, le 15 février 1986
Conseil scolaire d'Ottawa*
Fortier, Guy*
Gendarmerie royale du Canada*
James Bay Cree Corporation*
Mouvement action-chômage de l'Outaouais
Unemployment Help Centre, Kingston*

Sudbury, le 27 janvier 1986
Borsato, Mario
Corporation of the City of North Bay, Department of Social Services*
Lane, Arja*
McLean, Harvey*
Municipalité régionale de Sudbury*
N'Swakamok Native Friendship Centre*
Pastoral Institute of Northern Ontario*
Rodriguez, John (député fédéral, Nickel Belt)
Roy, Claude*
St-Pierre, Ronald*
Sudbury and District Chamber of Commerce*
Sudbury Multicultural-Folk Arts Association*
Syndicat des métallurgistes unis d'Amérique, section locale 6500*
Syndicat des travailleurs des mines et fonderies de Sudbury, section locale 598*
Van Embden, R.*
Watts, Jim

Thunder Bay, le 27 janvier 1986
Angus, Iain (député fédéral, Thunder Bay–Atikokan)*
Bayne, Francis W.*
Browning-Ferris Industries Ltd.*
Clatworthy, Douglas
Epp, Ernie (député fédéral, Thunder Bay–Nipigon)*
Fraternité des commis de chemins de fer et des lignes aériennes*
Kam Theatre*
Kinna-Aweya Legal Clinic*
Ontario–Manitoba Primary Council of the Canadian Paperworkers Union*
Parti communiste du Canada, Comité régional du nord-ouest de l'Ontario*
Syndicat des métallurgistes unis d'Amérique, section locale 5055*
Thunder Bay Council of Retirees*

Toronto, le 28 janvier 1986
Association canadienne des artistes de la scène*
Association canadienne des paraplégiques*
Association des infirmières de l'Ontario*
Benetech Canada Inc.*
Board of Trade of Metropolitan Toronto*
Comité canadien d'action sur le statut de la femme*
Conseil canadien du commerce de détail*

de Cunha, Rui
Elias, Colin
Fédération canadienne des étudiants, Conseil national des étudiants diplômés*
Fédération du travail de l'Ontario*
Kitchener–Waterloo and District Community Industrial Training Committee*
Madsen, Jay S.*
McCormick, Mary
Micallef, Captain James
National Citizens' Coalition*
Ontario Police Association
Organization of Canadian Symphony Musicians*
Parti communiste du Canada, comité exécutif
Professional Association of Canadian Theatres
Social Planning Council of Oshawa–Whitby*
Syndicat international des travailleurs unis de l'automobile, de l'aérospatiale et de l'outillage agricole d'Amérique*

Toronto, le 29 janvier 1986
Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio*
Association canadienne de la paie*
Association canadienne des commissaires d'écoles*
Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique*
Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation*
Heap, Dan (député fédéral, Spadina)*
Holjevac, Mike
INCO Limited*
Klein, George*
Labour Council of Metropolitan Toronto*
McCue, Mike
Organisation canadienne des petites entreprises*
Services de main-d'œuvre agricole du Canada*
Social Planning Council of Kitchener–Waterloo*
Social Planning Council of Metropolitan Toronto*
Toronto Legal Clinics' Unemployment Insurance Workgroup*
Toronto Union of Unemployed Workers*
Travailleurs amalgamés du vêtement et du textile*
Travailleurs unis de l'électricité, de la radio et de la machinerie du Canada*

Toronto, le 30 janvier 1986
Association des banquiers canadiens*
Association des manufacturiers canadiens*
Axe, Mr. and Mrs. Lawrence*
Berwick Ferguson Payroll Canada Ltd.*
Brewery, Flour and Cereal Workers
Canadian Forces Retirees
Chambre de commerce du Canada*
Church and Community: Partners for Employment*
Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme*
Etobicoke Advisory Committee on Unemployment*
Federation of Temporary Help Services*
Independent Artists' Union*
Institut canadien des actuaires*
Ontario Coalition for Better Day Care*
Ontario English Catholic Teachers' Association*
Ontario Trucking Association*
Rexdale Planning*
Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association*
Société canadienne de l'ouïe*
Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada*
Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario*
Syndicat des employés de la Fonction publique, section locale 595*
Travailleurs unis de l'automobile, section locale 707*
United Church of Canada, National Working Group on the Economy and Poverty*
Waterloo, Wellington, Dufferin and Grey, Building and Construction Trades Council*

Windsor, le 31 janvier 1986
Commissioner of Social Services, City of Windsor
Essex and Kent Counties Building and Construction Trades Council*
Mayor's Committee on Employment Opportunities and Services to the Unemployed*
Sarnia and District Labour Council*
Unemployed Help Centre of Windsor*
Windsor and District Labour Council*
Windsor Youth Employment Counselling Centre*

Île-du-Prince-Édouard

Charlottetown, le 13 janvier 1986
Action Commission of the Roman Catholic Diocese of Charlottetown
Atlantic Provinces Chamber of Commerce*
Binns, Pat (député fédéral, Cardigan)*

Construction Association of Prince Edward Island*
Government of Prince Edward Island*
Latin American Mission Program*
MacAusland, Colin*
Prince Edward Island Federation of Labour*
Prince Edward Island Fishermen's Association*
Prince Edward Island Opposition Caucus*
Prince Edward Island Truckers' Association*
Roberts, Hugh D.*
Union des pêcheurs des Maritimes*
Wood Product Manufacturers Association of Nova Scotia*

Québec

Montréal, le 16 janvier 1986
Benoit, Annette
Centrale de l'enseignement du Québec*
Centrale des syndicats démocratiques*
Commission des services juridiques*
Conseil conjoint numéro 91 des teamsters du Québec*
Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme
Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (international)*
de Romana, Alfredo
Forte, Angelo*
Hughes, Frank*
Jacques, Jean-Paul*
Martineau, Serge*
Mouvement Action-Chômage de Montréal inc.*
Office diocésain de pastorale ouvrière et sociale*
Poirat, Gustave*
Société de ressources communautaires de Brandon*
Solidarité populaire Québec*
Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, région du Québec*
Union des artistes*

Montréal, le 17 janvier 1986
Action travail des femmes*
Association des femmes collaboratrices*
Beaudoin, Gaston
Chambre de commerce du Québec*
Comité socio-économique des Îles-de-la-Madeleine*
Confédération des syndicats nationaux (CSN)*
Conseil du patronat du Québec*
Fédération des travailleurs du papier et de la forêt (CSN)*
Mouvement Action-Chômage de Trois-Rivières*
Syndicat des techniciennes et techniciens du cinéma du Québec*
Visual Planning Corporation*

Québec, le 14 janvier 1986
Action-chômage Kamouraska, inc.
Confédération des syndicats nationaux (CSN)*
Fédération des syndicats du secteur aluminium inc.*
Mouvement Action-Chômage de Québec inc.*
Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF)*
Vaillancourt, Jean-Paul

Saskatchewan

Regina, le 3 décembre 1985
Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme*
Irwin, Gordon*
Krempien, Brian*
Regina Chamber of Commerce*
Saskatchewan Action Committee on the Status of Women*
Saskatchewan Association on Human Rights*
Saskatchewan Federation of Labour*
Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada*
Western Grain Elevator Association*

Regina, le 4 décembre 1985
Bauman, Gail*
Committee Against Poverty*
Community Service Employment Co-operative of Regina*
Labourers' International Union of North America*
Riches, Graham*
Saskatchewan Chamber of Commerce*
Saskatchewan Community Colleges Trustees Association*
Ternowetsky, Gordon*

Yukon

Whitehorse, le 4 novembre 1985
Armstrong, Irwin*
Council for Yukon Indians
Mauro, Jennifer
Millard, Ron

Whitehorse Chamber of Commerce
Williams, Hughie
Yukon Chamber of Mines
Yukon Federation of Labour
Yukon Visitors' Association

Listes des mémoires

Alberta

Alberta Chamber of Commerce, Edmonton
Alberta Federation of Police Associations, Calgary
Alberta Institute of Microcomputing, Edmonton
Alberta Provincial Pipe Trades Association, Edmonton
Alberta Teachers' Association, Edmonton
Anderson, G.H., Edmonton
Aries Geo-Data Corporation, Calgary
Armstrong, Ralph, Edmonton
Art of Winningness, Calgary
Association charbonnière canadienne, Calgary
Association internationale des isolateurs en amiante, section locale 110, Edmonton
Association pétrolière du Canada, Calgary
Beecher, Barbara E., Calgary
Bergevin, Dianne, Leduc
Blais, Marie, Grande Prairie
Bolstad, Allan, Edmonton
Bradley, Noreen T., Edmonton
Bruce, David, Grande Prairie
Byers, Henry, Calgary
Calgary Chamber of Commerce
Calgary Labour Council
Calgary Personnel Association
Canadian Pension Equality Foundation, Calgary
City of Calgary
City of Edmonton, Social Services Department
Clarke, Sandra, Barrhead
Communitas Inc., Edmonton
Construction Labour Relations, Edmonton
Cormier, Paul R., Calgary
Cote, Joyce, Calgary
County of Strathcona, No. 20, Sherwood Park
Coyle, Garry G., Lethbridge
Dandelion Group, Edmonton
Doering, Peter, Edmonton
Druhall, John, Calgary
E & E Containers (1979) Ltd., Calgary
Edmonton Chamber of Commerce
Edmonton West Progressive Conservative Association Policy Committee
Edwards, Jim (député fédéral, Edmonton South)
Eggens, Bert, Sherwood Park
Fédération du travail de l'Alberta, Edmonton
Fisher, A.J., Edmonton
Fletcher, Greg, Calgary
Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 254, Calgary
Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 424, Edmonton
Ghosh, N., Fort McMurray
Gibson, Keith, Bluffton
Government of Alberta, Edmonton
Greene, John, Edmonton
Guckert, A., Drumheller
Hamilton, Vivian, Grande Prairie
Hart, Harris, Calgary
Hudson, A.W., Rocky Mountain House
James, B.G., Edmonton
Jarman, W.L., Edmonton
Jonsson, Diane, Edmonton
Kaplain, Florence, Edmonton
Kobley, John L., Calgary
Koehler, U., Peace River
Krisher, Glenn, Barrhead
Labourers International Union, Construction and General Workers, Local Union No. 1111, Calgary
Laebon Development Limited, Red Deer
L'Heureux, Louise, Joussard
Malone, Arnold (député fédéral, Crowfoot)
Marcellus, Pat, Calgary
Meyer, Jack L., Calgary
Moon, Gayle, Grande Prairie
Morey, Ruth T., Edmonton
Newcombe, Valerie, Edmonton
Northern Alberta and Northwest Territories (District of Mackenzie) Building and Construction Trades Council, Edmonton
Olsen, Roy, Medicine Hat
Parnwell, L., Edmonton
Pederson, Ruth E., Sherwood Park
Personnel Association of Edmonton
Pittman, Peter R.J., Calgary
Plourde, Patrick, Rycroft
Plypick, N.A., Edmonton
Puzey, Matthew, Red Deer
Radke, David, Calgary
Robertson, Dorrell, Edmonton
Robinson, Wendy, Edmonton

Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association, Calgary Division
Royal Canadian Mounted Police Veterans' Association, Lethbridge Division
Roy, Edmond, Calgary
Rysdyk, J.R., Calgary
Sauter, Charles D., Calgary
Servpro Cleaning Ltd., Calgary
Simms, Norma, Calgary
Southern Alberta Building and Construction Trades Council, Calgary
Syndicat de l'Emploi et l'Immigration du Canada, région de l'Alberta et des T.N.-O.
Taylor, Gordon E. (député fédéral, Bow River)
Tosh, Vivian, Grimshaw
University of Alberta, Edmonton
Westersund, Donald A., Elnora
Wilson, L.L., Grimshaw
Wilson, Margaret, Edmonton
Woytkiw, Emily, Mundare
YWCA, Calgary

Colombie-Britannique

Ability Personnel Association, Victoria
Adey, J.K., Kelowna
Alnos, Bob, Vancouver
Alton, James R., Oliver
Arnison, L., Port Coquitlam
Association canadienne de travailleurs industriels, mécaniques et assimilés, New Westminster
Association of British Columbia Professional Foresters, Vancouver
Association unie des compagnons et apprentis de l'industrie de la plomberie et de la tuyauterie des États-Unis et du Canada, section locale 170, Burnaby
Aten, Wilma C., Campbell River
Bachmeier, A., Port Alberni
Barnett, Wendy, Prince George
Bibby, John, Crawston
Bingley, K., Coquitlam
Board of School Trustees, School District No. 50, Queen Charlotte City
Boehmer, Herbert J., Westbank
Boyle, E.F., Vancouver
Brisco, Bob (député fédéral, Kootenay West)
British Columbia and Yukon Territory Building and Construction Trades Council, Burnaby
British Columbia and Yukon Territory Building Trades Training Co-ordinators Committee, Vancouver
British Columbia Chamber of Commerce, Vancouver
British Columbia Construction Association, Victoria
British Columbia Federation of Labour, Unemployment Action Centre, Burnaby
British Columbia Forest Products Ltd., Vancouver
British Columbia Government Employees Union, Burnaby
British Columbia Government Employees Union, Prince George
British Columbia Provincial Council of Carpenters, Vancouver
Brooke, Mary, Victoria
Buckberry, A., Surrey
Building and Construction Trades Group, Cranbrook
Burnaby Unemployment Action Centre
Business Council of British Columbia, Vancouver
«By Wave» Fresh-Frozen Seafoods, Prince Rupert
Campbell River, Courtenay and District Labour Council, Campbell River
Capilano College Faculty Association, North Vancouver
Carlson, A.G., Revelstoke
Carter, Dave, Castlegar
Castlegar and District Unemployment Action Centre
CMS Self Help Centre, Shawinigan Lake
Coffin, Alison Kim, Fruitvale
College-Institute Educators' Association of British Columbia, Vancouver
Collier, Thomas A., Quesnel
Committee of the Unemployed, Campbell River
Community Law Centre, Nanaimo
Comox Valley UIC Appeal Group
Confédération des syndicats canadiens, conseil de la Colombie- Britannique, New Westminster
Confédération des syndicats canadiens
Corporation of the Village of Lake Cowichan
Craigen, Jim, Williams Lake
Cranbrook Unemployment Action Centre
Crawford, Andrew B., Ladysmith
Cruickshank, A., Vancouver
Cummings, J.D., Victoria
Dawson Creek and District Chamber of Commerce
Dawson, James Paul
Dilts, A.W., Cranbrook
Downey, K.J., Westbank

East-West Kootenay, Building and Construction Trades Group, Cranbrook
End Legislated Poverty, Vancouver
Evens Group, Human Resource Council, Richmond
Fédération canadienne du travail, conseil de la Colombie-Britannique et du Yukon, Burnaby
Ferguson, William, Sardis
First Nations of South Island Tribal Council, Mill Bay
Flynn, James, Kamloops
Forshaw, R.P., Grand Forks
Fort George Band, Shelley
Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 213, Burnaby
Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, conseil de la Colombie-Britannique, sections locales 1735, 1549 et 1081, Prince Rupert
Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 2300, Castlegar
Freer, Ed, Revelstoke
Gaffney, H.C., Burnaby
Gardiner, Connie, Kelowna
George, B., Penticton
Godderis, Bud, Castlegar
Godderis, Francis M., Castlegar
Gooden, Dorothy, Salmon Arm
Goodman, Hugh J., Quesnel
Government of British Columbia, Victoria
Grant, Nigel, West Vancouver
Hayes, John C., Cranbrook
Hayter, Mavis, Vancouver
Hjorleifson, Christine, Vancouver
Hofer, Joe, Kelowna
Holomay, N., Vancouver
Hope, M.E., Victoria
Horswell, R.G., Vernon
Hutchinson, A.M., Vancouver
Intensive Forestry, Ymir
Irving, Ronald H., Vancouver
Jackson, Larry, Burnaby
Jaeggle, Gilbert E., Coquitlam
James, John, Winfield
Jenna Construction Ltd., New Hazelton
Jervis, T. Fred, Burnaby
Johnson, Frances M., Trail
Kamloops Unemployment Guidance Centre
Kearns, R.P., Maple Ridge
Kennedy, Ronald J., Vancouver
Kerkkonen, Linda, Kelowna
Kinakin, John, Castlegar
Kitimat-Terrace and District Labour Council, Kamloops
Kroll, Barbara, Vancouver
Krueger, Lawrence, Victoria
Landen, Audrey, Vancouver
Landsman Community Services Ltd., Courtenay
Larson, Ralph, Kamloops
Law, Larry L., Merritt
Legge, Mary, Kamloops
Leung, Cynthia, Victoria
Linde, Kathey A., Williams Lake
Lovell, Verna, Vancouver
Low Income Support Group, Castlegar
Lussier, Pierre, Terrace
MacDonald, Beth, Victoria
MacKinnon, A.A., Kamloops
Management & Professional Employees Society of B.C. Hydro, Vancouver
Manly, J. (député fédéral, Cowichan–Malahat–The Islands)
Marine Workers' and Boilermakers' Industrial Union, Local No. 1, Vancouver
Marsh, Don N., Delta
Martin, C.E., Abbotsford
Marvel, Jack E., Golden
McCarthy, Grace M., Victoria
McCorkindale, Russell R., Surrey
McEachern, Allan, Chief Justice, The Supreme Court of B.C., Vancouver
McKenna, J.R., New Hazelton
Mechanical Contractors Association of British Columbia, Burnaby
Meyer, Phyllis, Nanaimo
Miltimore, J.E., Summerland
Mitchell, Margaret (députée fédérale, Vancouver East)
Momuth, T.W., Victoria
Morgan, Mitchell, Victoria
Morley, J.H., Victoria

Mulherin, P. Wayne, Vancouver
Murray, James W., Prince George
Murray, R.L., Surrey
Narsing, Rama, Williams Lake
Nelson, H.K., Vernon
Nelson Unemployment Action Centre
New Westminster and District Labour Council Unemployed Action Centre

North Coast Tribal Council, Prince Rupert
O'Donnell, J., North Vancouver
Office and Technical Employees' Union, Burnaby
Olson, Melvin A., Surrey
Oosterman, Jan, Burnaby
Organisation nationale anti-pauvreté, Vancouver
Organization of Unemployed Workers, Port Alberni
Orr, Doug, Nakusp
Orser, Russell, Coquitlam
Pacific Trollers Association, Richmond
Penny, Vincent L., Kelowna
Piersdorff, Isabel, Vancouver
Pineo, Robert, Nanaimo
Pitts, A., Maple Ridge
Poirier, Norma, Kelowna
Port Alberni and District Labour Council
Prince George and District Building and Construction Trades Council
Prince George and District Labour Council
Prince George Unemployment Action Centre
Prince George Women's Resource Centre
Prince Rupert Labour Council
Professional Employees Association, Victoria
Pulp and Paper Workers of Canada, Local No. 1, Castlegar
Ramesbottom, J.D., Comox
Ransom, Iris, Maple Ridge
Reed, Peter, Vancouver
Regan, Ross, Vancouver
Reid, W., Surrey
Reynard, Dennis, Prince George
Robinson, R.K., Langley
Robinson, Svend J. (député fédéral, Burnaby)
Rudhardt, K.L.L., Sidney
Ryan, Larry, Victoria
Salmon Arm and District Chamber of Commerce
School District Number 7, Nelson
Schraepel, Gloria, Elkford
Scott, Beverley J., Vancouver
Selles, Peter, Naramata
Siquera, Vincent M., Victoria
Sjodin, W. Revelstoke
Smith, Lenora I., West Vancouver
Social Planning and Review Council of British Columbia, Vancouver
Solidarity Coalition, Vancouver
Squamish Solidarity Coalition
Stead, R., Nanaimo
Steeves, Kenneth A., Courtenay
Sterner, Kurt, Surrey
Stretch, Helen, Malakwa
Surrey Regional Chamber of Commerce, Vancouver
Thurston, Donna M., Surrey
Thyer, N.H., Nelson
Syndicat canadien de la Fonction publique, division de la Colombie-Britannique, Burnaby
Syndicat canadien des travailleurs agricoles, Burnaby
Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, région de la Colombie-Britannique et du Yukon, Burnaby
Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, conseil régional canadien de l'Ouest n° 1, Vancouver
Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, section locale 1-363, Courtenay
Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique, section locale 1-80, Duncan
Touchstone Committee, Victoria
Trail Unemployment Action Centre
Tweed, A.K., 100 Mile House
Unemployed Teachers' Action Centre, Vancouver
Unemployed Workers' Centre, Nanaimo
Unemployment Action Centre, Prince Rupert
Unemployment Insurance Working Group, Vancouver
Unemployment Research Group, Vancouver
Unitarian Church of Vancouver, Unemployment Sub-Committee
Syndicat des pêcheurs et travailleurs assimilés, section locale 31, Prince Rupert
Vancouver and District Labour Council
Vancouver and District Public Housing Tenants' Association
Vancouver Board of Trade
Vancouver Island Building and Construction Trades Council
Vancouver, New Westminter and District, Building and Construction Trades Council, Burnaby
Vancouver Unemployment Action Centre
Vandyke, Pieta M., Victoria
Victoria and District Labour Council
Victoria Chamber of Commerce
Victoria Personnel Association
Visser, Derek, Winlaw
Waters, C.A., Armstrong
Watkins, B., Williams Lake

Webb, D., Vancouver
West, J.P., South Burnaby
West Kootenay Power and Light Company Limited, Trail
Williamson, T.H., Ganges
Wilson, Douglas G., North Vancouver
Wilson, Raymond, North Vancouver
Women for Economic Survival, Victoria
Women in Trades – Kootenay Council, Kootenay Region
Wood, Leroy V., Comox
Woodhouse, John A., Prince George
Woods, Herbert, Castlegar
Woods, T.D., Vancouver
Wray, Cramford P., Oliver
Yuuho, Sunee, Victoria
Zak, E., Oliver

Île-du-Prince-Édouard

Atlantic Provinces Chamber of Commerce, Charlottetown
Association des manufacturiers canadiens, section Île-du-Prince-Édouard, Charlottetown
Binns, Pat (député fédéral, Cardigan)
Community Advisory Board, Southern Kings and Queens Services Centre, Montague
Construction Association of Prince Edward Island, Charlottetown
Coyle, F.C., Charlottetown
Dennison Woodcutting Co., Victoria
Fédération du travail de l'Île-du-Prince-Édouard, Charlottetown
Gallant, Ed, Hilltop et North Rustico
Government of Prince Edward Island, Charlottetown
Greater Summerside Chamber of Commerce
Irving, Axel, Murray Harbour
Latin American Mission Program, Charlottetown
MacAusland, Colin, Parkdale
Potato Producers' Association of P.E.I., Kensington
Prince Edward Island Fishermen's Association, Charlottetown
Prince Edward Island Opposition Caucus, Charlottetown
Prince Edward Island Truckers' Association, Charlottetown
Roberts, Hugh D., Belfast
Royal Canadian Legion, Branch No. 26, Morrell
Schroeder, Julie, Bangor Road
Social Action Commission, Roman Catholic Diocese of Charlottetown
Union des pêcheurs des Maritimes, Charlottetown
Walker, Felix, Cardigan
Ward, James W., Charlottetown

Manitoba

Association des employés appuyant les services éducatifs, Winnipeg
Becker, Felix I., Thompson
Bennett, Wesley R., Winnipeg
Blaikie, Bill (député fédéral, Winnipeg–Birds Hill)
Chambre de commerce de Winnipeg
Clark, Lee (député fédéral, Brandon–Souris)
Community Unemployed Help Centre, Winnipeg
Deschenes, Elie, Winnipeg
Deschenes, Joseph, Winnipeg
Emberley, Kenneth, Winnipeg
Fédération du travail du Manitoba, Winnipeg
Fédération nationale des syndicats d'infirmières/infirmiers, Thompson
Gnutel, John, Winnipeg
Gouvernement du Manitoba, ministère des Services de l'emploi et de la Sécurité économique, Winnipeg
Harrison, George, Winnipeg
Henderson, Cheryl, Brandon
Hilderman, Art, Winnipeg
Ireland, G.W., Winnipeg
Irwin, Gordon R., Winkler
J.B. Agri Industries Ltd., Morden
Job Finding Club, Winnipeg
Manitoba Action Committee on the Status of Women, Winnipeg
Manitoba Business Development and Tourism, Winnipeg
Manitoba Teachers' Society, Winnipeg
McBurney, James B., The Pas
McKenzie, Dan (député fédéral, Winnipeg–Assiniboine)
Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 6166, Thompson
Millar, Vern, Souris
National Working Group on the Economy and Poverty, Winnipeg
Red River Community College, Winnipeg
Schaefer, Stan, Winnipeg
Simard, Robert, Winnipeg
Simard, Roland, Winnipeg

Social Planning Council of Winnipeg
Toews, John, Selkirk
Wilde, John, Winnipeg
Winder, Len, Winnipeg
Winnipeg Labour Council
Young Women's Christian Association, Winnipeg

Nouveau-Brunswick

Association des dames progressistes conservatrices du Canada, Oromocto
Association des pêcheurs professionnels acadiens inc., Shippagan
Audet, Marcel, Fredericton
Barton, B.D., Rothwell
Bennett, Francis, Albert
Bennett, Myron L., Albert
Berthelot, L.G., Campbellton
Bierhorst, Muriel, Oromocto
Borden, Harold E., Fredericton
Brownridge, Ronald, Oromocto
Bruce, Carl H., Bolestown
Cameron, Ian D., Fredericton
C.N. Pensioners Association of Canada Inc., Moncton Council No. 1
Chambre de commerce des provinces de l'Atlantique, Moncton
Chambre de commerce du grand Moncton
Coakley, Charles, Minto
Congrès du travail du Canada, bureau régional de l'Atlantique, Moncton
Conseil du travail de Moncton et du district, Riverview
Conseil du travail, péninsule du nord-est du Nouveau-Brunswick,
Conseil économique du Nouveau-Brunswick inc., Moncton
Corbett, R.A. (député fédéral, Fundy–Royal)
Cosman, Wilbur M., Oromocto
De Luca, J., Moncton
Duffy, John L., Fredericton
Fédération des travailleurs du Nouveau-Brunswick, Moncton
Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, Moncton
Flemming, Arthur G., Fredericton
Fox, Mel, Oromocto
Fredericton Anti-Poverty Organization
Fundy Weir Fishermen's Association Inc., St. Andrews
Gareau, Gil, Oromocto
Geldart, Loris R., Elgin
Gerdson, John, Oromocto
Girard, Albert (député fédéral, Restigouche)
Godfrey, Karen A., St. John
Good, David, Oromocto
Goodlad, Terence S., Oromocto
Gordon, D., Newcastle
Gouvernement du Nouveau-Brunswick, Fredericton
Harding, Doug, Rothesay
Hill, Robert, Oromocto
Hobday, Leonard T., Fredericton
Howie, Robert (député fédéral, York–Sunbury)
Johnston, Wayne S., Fredericton
Joordens, Thomas, Fredericton
Kent North Truckers Association, St. Louis de Kent
King, Richard, Fredericton
Kirk, H.W., Fredericton
Kitts, Clarence E., Albert County
Landry, Vernon, Oromocto
LeBel, Myrtle, Plaster Rock
Lord, James E., Chatham
Lustig, M. Allan, Oromocto
MacDonald, Blaine R., Rothesay
MacDonald, James J., Oromocto
MacIntosh, Bertha, Chatham
MacKinnon, Rodney A., Oromocto
Mason, Guy E., Westfield
McArthur, Georgina, Fredericton
McKay, John, Oromocto
McKee, Mike (député provincial, Moncton North)
McKinnon, Barbara, Oromocto
McQueen, J. Wayne, Grand Bay
Moir, Mel, Fredericton
Mombourquette, J.W. (ministre du Travail), Fredericton
Montgomery, Stephen, Rothesay
Morais, Albert, Fredericton
Murphy, Donald W., Minto
Northumberland County Truckers' Association, Red Bank
Parsons, Keith, Saint John
Pert, Robert W., Shediac
Pinsent, Stuart, Oromocto
Price, G.R., Oromocto
Ramsay, Thomas B., Fredericton
Ricketts, Edward G., Oromocto
Russon, Sylvia, Fredericton
St. John District Waterfront Council International Longshoremen's Association, Local 273

Salonius, P.O., Fredericton
Sargent, Archie, Bloomfield
Sargent, Gloria, Bloomfield
Scott, Melrose, Penobsquis
Simcock, William, Fredericton
Somerton, Cecil W., Oromocto
Spadoni, L., Fredericton
Starkey, Douglas S., Queens County
Sutherland, J.W., Oromocto
Syndicat de l'Emploi et l'Immigration du Canada, région du Nouveau- Brunswick, Moncton
Tompkins, A., Fredericton
Town of Sussex
Valcourt, Bernard (député fédéral, Madwaska–Victoria)
Village Council of Eel River Crossing
Village of Belledune
Village of Minto
Warnock, Fred, Fredericton
White, Harold, Fredericton
Willar, Donald H., Fredericton
Wilson, A.R., Saint John East
Wood, Lebaron, Nackawic
Young, Don, Fredericton
Zwoker, M.N., Oromocto

Nouvelle-Écosse

Annapolis Valley Labour Council, Hantsport
Beaver, Dorothy, Halifax
Boyd, R.W., Yartmouth
Breton Industrial and Marine Limited, Port Hawkesbury
Burke, Stanley L., Greenwood
Cape Breton Development Corporation, Sydney
Cape Breton Island Building and Construction Trades Council, North Sydney
City of Halifax, Social Planning Department
Coates, Robert C. (député fédéral, Cumberland–Colchester)
Comeau, Gerald (député fédéral, South West Nova)
Community Initiatives Support Network, Halifax
Dalhousie Staff Association, Halifax
Dennison, Charles, Middleton
Diamond, A.R., Stellarton
Element National Component, Halifax
Enriquez, Charles, Antigonish
Everett, Ernest M., Digby
Farmer, Emily, Halifax
Farnsworth, Stanley, Lakeside
Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse, Halifax
Ferreira, Winston, Annapolis Royal
Fillmore, Gerald E., Newport
Fitzgerald, James, Halifax
Fleming, James, Halifax
Forsyth, William R., Chester Basin
Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 1588, Syddey
Fudge, David, Deep Brook
Gale, Edward, Lower Sackville
Geldart, Loris R., Elgin
Gibbons, Michael, Musquadobort Harbour
Government of Nova Scotia, Halifax
Halifax Board of Trade
Hall, Allison G., Annapolis County
Hamer, Derek, Halifax
Hatch, Peter C., Hantsport
Hurley, Gardner (député fédéral, Cumberland West)
Igoe, John M., Weymouth
John's Cove Fisheries Ltd, Yarmouth
Jones, David B., Sackville
Kennedy, Donald J., Dartmouth
Kerans, Patrick, Halifax
Lacroix, Mary Dale, Yarmouth
Lingley, Edward, Dartmouth
Lively, C.E., Weymouth
Lunenburg County District School Board, Bridgewater
MacAulay, W.G., Greenwood
MacDonald, Blaine R., Rothesay
MacDonald, Hugh, North Sydney
MacDonald, Kathleen, D'Escousse
MacKenzie, Don, Greenwood
MacKenzie, Steve, Sydney
MacLean, Alma, Amherst
MacLeod, Greg, Sydney
MacMillan, J.N., Cornwallis
MacNeil, Gary, New Glasgow
Mainland Nova Scotia Building and Construction Trades Council, Halifax
Marshall, Wayne, Bridgewater
Menzies, Janet, Halifax
Metro Action Committee for Employment, Halifax
Meuse, Harold, Yarmouth
Mitton, June, Street Harbour
Montgomery, Thomas R., Chester Basin
Murphy, William J., Mahone Bay

Nova Scotia Certified Nursing Assistant Association, Halifax
Nova Scotia Government Employees Union, Halifax
Nowlan, Patrick (député fédéral, Annapolis Valley–Hants)
Oakley, Arthur, Granville Ferry
Oxford, Raymond, Cape Breton
Pensioners Against UI Injustice, Sackville
Pettipas, Andrew J., Halifax
Ranger, Lionel H., Dartmouth
Rousseau, Jacques, Plympton
Roy, Dianne, Dartmouth
Sadler, M., Halifax
Saunders, John A., Newport
Saurette, J., Deep Brook
Semple, Matthew L., Dartmouth
Simourd, J.E., Halifax
Skiba, Shirley, Dartmouth
Southwest Nova Scotia Fish Packers Association, Meteghan
Tomlinson, Gordon E., Dartmouth
Tompkins, A., Fredericton
Township of Pictou
Truckers' Association of Nova Scotia, Halifax
Tupper, J.D., Kingston
Union canadienne de l'industrie des pêches et des travailleurs affiliés, section locale 116, North Sydney
Vicar, Bruce A.M., Middleton
Voluntary Planning, Halifax
White, Thomas, Yarmouth
Women's Employment Outreach, Halifax
Wood, Charmaine, Halifax
Wood Product Manufacturers Association of Nova Scotia, Lower Sackville
Young, Brian, North Sydney

Ontario

Abramowitz, Michael, Gloucester
Alcan Placement Assistance Committee, Kingston
Alliance de la Fonction publique du Canada, Ottawa
Alliance des artistes canadiens du cinéma, de la télévision et de la radio, Toronto
Angus, Iain (député fédéral, Thunder Bay–Atikokan)
Apparel Manufacturers Association of Ontario, Toronto
Aquafarms Canada Limited, Feversham
Armstrong, Grant G., Trenton
Association canadienne de la construction, Ottawa
Association canadienne de la paie, Toronto
Association canadienne de l'industrie du caoutchouc, Mississauga
Association canadienne des artistes de la scène, Toronto
Association canadienne des commissaires d'écoles, Ottawa
Association canadienne des compagnies d'assurances de personnes, Toronto
Association canadienne des déménageurs, Hamilton
Association canadienne des distributeurs d'équipement électrique, Don Mills
Association canadienne des manufacturiers de produits alimentaires, Ottawa
Association canadienne des organisations professionnelles de la danse, Toronto
Association canadienne des paraplégiques, Toronto
Association canadienne des restaurateurs et des services de l'alimentation, Toronto
Association canadienne pour l'éducation des adultes, Toronto
Association des banquiers canadiens, Toronto
Association des chantiers maritimes canadiens, Toronto
Association des distillateurs canadiens, Ottawa
Association des économistes, sociologues et statisticien(ne)s, Ottawa
Association des entrepreneurs en mécanique du Canada, Ottawa
Association des hôpitaux du Canada, Ottawa
Association des infirmières de l'Ontario, Toronto
Association des manufacturiers canadiens, Toronto
Association des manufacturiers de machines et d'équipement du Canada, Ottawa
Association des syndicats de cheminots du Canada, Ottawa
Association internationale des débardeurs, Toronto
Association internationale des travailleurs de ponts, de fer structurel et ornemental, section locale 736, Hamilton
Association minière du Canada, Ottawa
Association nationale de la femme et du droit, Ottawa

Association nationale des retraités fédéraux, Ottawa
Association of Part-Time Undergraduate Students, Toronto
Attewell, William C. (député fédéral, Don Valley East)
Axe, Lawrence, Kincardine
Balch, Joan, Toronto
Bauer, Ray, Frankford
Baugh, David J., Toronto
Baxter, Leslie D., Orleans
Bayne, Francis W., Thunder Bay
Beath, J.E., Trenton
Beatty, William, Willowdale
Beeby, Dean, Toronto
Bell, Alex E., Carrying Place
Bell, John R., Frankford
Bell, R.J., Brighton
Benetech Canada Inc., Toronto
Berwick Ferguson Payroll Canada Ltd., Toronto
Bird, Debbie, Fergus
Bissonnette, Cecil J., Copper Cliff
Board of Trade of Metropolitan Toronto
Booth, R.E., Mississauga
Bosley, John (président de la Chambre des Communes), Ottawa
Bracher, Susan, Toronto
Branch, Anna, Orillia
Bray, I., Orangeville
Breimer, Theo J., Kingston
Brett, T.M., Stirling
Brien, Joseph, Toronto
Brightman, L., Peterborough
Brittain, John, Stittsville
Britton, Kenneth H., Agincourt
Broderick, T.C., Trenton
Brookes, T.A.F., Baden
Brown, Dale C., Wellington
Brown, Herbert T., Toronto
Browning-Ferris Industries Ltd., Thunder Bay
Buchanan's Mink Ranch Inc., Laurel
Burlington Chamber of Commerce
Burridge, Bruce W., Thunder Bay
Busbridge, T., Scarborough
Buss, G., Kingston
Caccia, Charles (député fédéral, Davenport)
Cambridge, G., Belleville
Campbell, Mary A., Hamilton
Campbell, W.R., Trenton
Canadian Association University Continuing Education, Toronto
Canadian Dump Truckers Federation, Ottawa
Canadian Horticultural Council, Nepean
Canital Insurance Limited, Toronto
Capital Tool and Design Limited, Concord
Carmichael, D.J., Kanata
Carr, G.L. Nepean
Cassidy, Michael (député fédéral, Ottawa Centre)
Caucus du Nouveau Parti démocratique
Conférence canadienne des arts, Ottawa
Conférence canadienne des teamsters, Ottawa
Conférence des évêques catholiques du Canada, Ottawa
Celetti, Paul, Sault Ste.Marie
Chadband, Edward, Stella
Chamber of Commerce, Niagara Falls
Chambre de commerce du Canada, Ottawa
Charlebois, Laurier, Cornwall
Charron, Ray, Windsor
Cherry, Rosemary J., Baltimore
Chevalier, Ernest, Trenton
Chidgey, Peter, Yarker
Choice in Child Care Committee, Ottawa
Church and Community : Partners for Employment, Toronto
Chute, Ruth, London
Citizens for Public Justice, Toronto
Clements, D.R., Ottawa
Clowater, R.J., Trenton
Cole, D.W., Trenton
Collège Algonquin des arts appliqués et de la technologie, Nepean
Comité canadien d'action sur le statut de la femme, Toronto
Commission canadienne des droits de la personne, Ottawa
Community College Teachers, Hamilton
Community Impressions Ltd., Durham
Community Initiatives Support Network, Ottawa
Condition féminine Canada, Ottawa
Confédération des syndicats canadiens, Toronto
Conseil canadien des pêches, Ottawa
Conseil canadien du commerce de détail, Toronto
Conseil national des autochtones, Ottawa
Conseil national des femmes du Canada, London
Conseil scolaire d'Ottawa
Cooney, Joan, Belleville
Copps, Sheila (députée fédérale, Hamilton East)

Corak, Miles R., Kingston
Corbett, Lester, Petawawa
Cornel, Herman C.J., Kingston
Corporation of the City of North Bay, Department of Social Services
Corporation of the City of Windsor, Social Services Department
Corporation of the Town of Gore Bay
Corporation of the Township of St. Joseph, Richards Landing
Coughlan, W.J.P., West Hill
Council of Ontario Contractors Associations, Willowdale
County of Bruce, Social Services, Walkerton
Cowan, Mary, Minden
CP Express and Transport, Cobourg
Cringan, Craig, Mississauga
Cronkwright Transport Limited, Simcoe
Crow, Don, Wallaceberg
Cruddas, Edward, Willowdale
Cuddy Farms Limited, Strathroy
Cummings, Sheryl L., Kincardine
Curto, C., Hamilton
Davis, Patricia, Hamilton
Dawe, William J., Neustadt
Daynard, Kenneth G., Chalk River
Dean, W.J., Ottawa
Dennison, Pauline Joan, Ingleside
Département des métiers de la construction–FAT-COI, Ottawa
Dewart, Sheila, Toronto
Dobby, E., Oshawa
Dow, Muriel, London
Dowding, Gerald S., Windsor
Dragenovich, Lynda, Sault Ste. Marie
D.S. Rudd Associates Limited, London
Duczak, Linda J.M., Alliston
Duncan, Murray, Scarborough
East Gate Alliance Church, Ottawa
Edgar, Frank, Trenton
Edwards, W.S., Mooretown
Eldon, Jean E., Ottawa
Employees of Samsonite, Stratford
Energy Pathways Inc., Ottawa
Epp, Ernie (député fédéral, Thunder Bay–Nipigon)
Essex and Kent Counties Building and Construction Trades Council, Windsor
Etobicoke Advisory Committee on Unemployment, Rexdale
Family Service Association of Metropolitan Toronto
Fédération canadienne de l'entreprise, Ottawa
Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, Ottawa
Fédération canadienne des étudiants, Conseil national des étudiants diplômés, Toronto
Fédération canadienne du travail, Ottawa
Fédération des enseignantes-enseignants des écoles secondaires de l'Ontario, Toronto
Fédération des instituts féminins du Canada, Ottawa
Fédération du travail de l'Ontario, Don Mills
Federation of Automobile Dealer Associations of Canada, Willowdale
Federation of Temporary Help Services, Toronto
Fennell, Scott, (député fédéral, Ontario)
Ferguson, Doris, Monkland
Ferrie, Douglas S., Weston
Fisher, Larry, Pembroke
Fitzpatrick, Michael, Don Mills
Fontaine, Fernand, Ottawa
Fortier, Guy, Gloucester
Fortin, Maurice, Belleville
Foster, Barbara, Sault Ste.Marie
Foster, David, North York
Foster, Maurice (député fédéral, Algoma)
Francescone, B., Trenton
Fraser, Barry, Hamilton
Fraternité des commis de chemin de fer et des lignes aériennes, Thunder Bay
Fraternité internationale des ouvriers en électricité, section locale 353, Toronto
Frith, Douglas C. (député fédéral, Sudbury)
Front des artistes canadiens, Ottawa
Gastle, Mary, Burlington
Gearing, W.R., Orillia
Gendarmerie royale du Canada, Ottawa
Gervais, Aurèle (député fédéral, Timmins–Chapleau)
Gilligan, D.J., Agincourt
Gloin, James R., Mount Brydges
Gosselin, E.P., Thunder Bay
Gough, Pamela R., Etobicoke
Grant, Marcia, Hamilton
Gray, Herb (député fédéral, Windsor West)
Green, Betty, Guelph
Green, Len, Guelph
Greenwood-Speers, Judy, Waterloo

Grey-Bruce Canada Farm Labour Pool, Owen Sound
Guérin, Gary E., Toronto
Guetter, John, Woodstock
Gurbin, Gary M. (député fédéral, Bruce–Grey)
Hall, Donald F., Scarborough
Hall, Doug, Brantford
Hamilton and District Chamber of Commerce
Hamilton and District Labour Council
Hamilton-Brantford, Ontario Building and Construction Trades Council
Hardey, Elliot, Chatham
Harris, Freda, Parry Sound
Hartry, V.M., Frankford
Hassall, Jack, Huttonville
Hayes, Howard, Trenton
Haythorne, George V., Ottawa
Heap, Dan (député fédéral, Spadina)
Heard, Barbara, Willowdale
Helmkay, D., Rainy River
Hemingway, John A., Kanata
Henderson, Cheryl, Brandon
Heppell, Christina, Scarborough
Hiel, Dolf, Scarborough
Hill, Bruce, Ottawa
Hill, R.C., Mississauga
Hillier, Tammy, Kingsville
Hoddinott, Margaret, Rexdale
Holophane-Manville Canada Inc., Brampton
Holt, Bernard, Toronto
Hoover, Jay, Brantford
Hore, Raymond E., Trenton
Hucul, S., St. Albert
Hughes, Frank P., Hawkesbury
Hughes, G.W., Petawawa
Hughes, Laughlin, Toronto
Humane Society of Ottawa-Carleton
Hutchinson, M., Willowdale
INCO Limited (International Nickel Company of Ontario), Toronto
Independent Artists' Union, Toronto
Institut professionnel de la Fonction publique du Canada, Ottawa
Intertech Engineering Corporation, Toronto
Isaacs, L., Trenton
James Fibre-Glass Manufacturing Co. Ltd., Shelburne
Jefferson, James E., London
Jensen, Clarence H., Ottawa
Jess, Michael, Hamilton
Jesseau, Albert, Orillia
Johnston, Douglas B., Ottawa
Kam Theatre, Thunder Bay
Keewaytinok Native Legal Services, Moosonee
Kellogg, Dora, Willowdale
Kemp, Ronald W., Belleville
Kendall, Dave, Pembroke
Kinna-Aweya Legal Clinic, Thunder Bay
Kitchener–Waterloo and District Community Industrial Training Committee
Klein, George, Toronto
Kozulak, A., Gloucester
Kramer, Sara, Belleville
Kroeker, John, Ottawa
Kroeplin, James, Walkerton
Kubisheski, Carole J., Renfrew
Kuley, Erika, Sarnia
Kutac, Zdenek, London
Kvas-Jemec, Josie G., Toronto
Labour Adjustment Review Board, Ottawa
Labour Council of Metropolitan Toronto, Don Mills
Lagorio, B.E., Carrying Place
Lane, Arja, Sudbury
Langhorne and Lynch, Cobourg
Lavallée, Philippe, Gloucester
Lavoie, Gaston, Ottawa
Lawr, Mary, Haliburton
Lea, Joseph William, Etobicoke
Leduc, Rose Marie, Victoria Harbour
Lefebvre, Ernest, Rockland
Legal Assistance of Windsor
Lewis, Doug (Député fédéral, Simcoe North)
Lewis, Henry, Prescott
Lewis, J.T., Ingersoll
Link-up Delivery Ltd., Hamilton
Local Agricultural Employment Advisory Board, Kent and Area
Local Agricultural Employment Advisory Board, Ontario Region of the Counties of Northumberland and Durham, Chatham
Local Agricultural Employment Advisory Board, Ottawa Valley
Local Agricultural Employment Advisory Board, Stormont-Dundas
Logan, Ralph A., Beachburg
London and District Labour Council
London Union of Unemployed Workers
Loosemore, Doreen, London
Lozowy, Nadia, Etobicoke

Luff, William, Belleville
MacDougall, John A. (député fédéral, Timiskaming)
MacFie, Alex, Windsor
MacGillivray and Company, St. Catharines
MacKinnon, William, Trenton
MacNeill, Ida L., Pembroke
Madsen, Jay S., Port Perry
Malmud, Maureen, Toronto
Management Science America (Canada) Ltd., Toronto
Marquardt, Charles, Eganville
Martin Lacey Agencies Limited, Toronto
Mayor's Committee on Employment Opportunities and Services to the Unemployed, Windsor
McCarthy and McCarthy, Toronto
McCormack, Shirley, Thunder Bay
McDermid, John (député fédéral, Brampton–Georgetown)
McDonald, Donald D., Windsor
McFarland, W.J., Fort Erie
McFarlane, R., Trenton
McHersch, Mary, Toronto
McIntosh, G.E., Waterloo
McKeage, R.E., Kanata
McKelvie, Harry, Kitchener
McLean, Donald S., Orillia
McLean, Harvey, Lively
McLean, L., Athens
Mehlenbacher, Yvonne, Ancaster
Melville, Robert M., Frankford
Métallurgistes unis d'Amérique, Conseil régional de Hamilton
Métallurgistes unis d'Amérique, district nº 6, Thunder Bay
Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 1005, Hamilton
Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 5055, Thunder Bay
Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 6500, Sudbury
Métallurgistes unis d'Amérique, section locale 8995, Simcoe
Métallurgistes unis d'Amérique, Thunder Bay
Métallurgistes unis d'Amérique, Toronto
Methuen, A., Toronto
Meyrink, George, Puslinch
Millan, Earle T., Don Mills
Miller, Ronald, Toronto
Mills, G.E., Milton
Mines, Robert H., Thunder Bay
Ministère de la Défense nationale, Ottawa
Ministère des services sociaux et communautaires (Ontario), Cobourg
Mitchell, F.B., Trenton
Mitchell, John, Pembroke
Mollot-Jodi, Joanne, Brampton
Montone, Toni, Kanata
Morgan, Cathie, Hensall
Morrison, Lloyd, Guelph
Moser, A., Brampton
Motor Vehicle Manufacturers' Association, Toronto
Mountainview Homes, Thorold
Mudrick, Florence, Willowdale
Mullen, Alastair, Pembroke
Municipalité de Cosby–Mason et Martland, Noëlville
Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton, Ottawa
Municipalité régionale de Sudbury
Municipality of Metropolitan Toronto, Metropolitan Community Services Department
Nagpur, Anant, Ottawa
National Citizens' Coalition, Toronto
National Committee for Independent Canadian Unions, Hamilton
National Council of YMCAs of Canada, Ottawa
Native Friendship Centre, Sudbury
Neish, P., London
Neukamn, Emil, Aylmer
Nickerson, Brenda, Mississauga
Niven, Robert, St. Catharines
North Eastern Ontario Senior Citizens' Association, Sault Ste. Marie
Northern Wilderness Outfitters Ltd., Fort Frances
Norton, D.O., North Bay
N'Swakamok Native Friendship Centre, Sudbury
Ontario Coalition for Better Day Care, Toronto
Ontario English Catholic Teachers' Association, Toronto
Ontario-Manitoba Primary Council of the Canadian Paperworkers Union, Thunder Bay
Ontario Métis and Non-Status Indians' Association, Sault Ste.Marie
Ontario Provincial Council of Labour, Scarborough
Ontario Provincial Police Association, Barrie
Ontario Trucking Association, Toronto
Organisation nationale anti-pauvreté, Ottawa

Organization of Canadian Symphony Musicians, Rexdale
Osgoode Hall Law School, Downsview
Pappel, Albert, Barrie
Pastoral Institute of Northern Ontario, Sudbury
Payne, G.W., Frankford
Pearson, T.L., London
Penner, Keith (député fédéral, Cochrane–Superior)
Perry, Peter, Collingwood
Peterborough Hut Restaurant Limited
Peters, J.D.W., Manotick
Petrie, J.W., Ottawa
Pettingil, John, Wellington
Phoenix Global Ltd., Rexdale
Pietz, Allan (député fédéral, Welland)
Platt, Kenneth J., Toronto
Poirier, M.C., Trenton
Pounder, Malcolm B., Carrying Place
Practical Concepts Inc., Ottawa
Professional Computer Consultants Group Ltd., Toronto
Provincial Building and Construction Trades Council of Ontario, Hamilton
Public Interest Advocacy Centre, Ottawa
Ray, A.K., Gloucester
Rea, Samuel A., Toronto
Read, A.D., Belleville
Rector, William MacKinnon, Trenton
Redway, Alan (député fédéral, York East)
Reid, Joe (député fédéral, St. Catharines)
Reid, W., Concord
Rocky Bay Band, MacDiarmid
Rolica, Lillian Roberta, Kerwood
Roy, Claude, Sudbury
Royal Canadian Mounted Police Veteran's Association, Toronto
Rozon, Barbara, Vankleek Hill
St-Pierre, Ronald, Sudbury
Santry, Gladys, North Bay
Sarnia and District Chamber of Commerce
Sarnia and District Labour Council
Saunders, Maureen, Willowdale
Saweczko, Jilian M., Toronto
Scheepers, Alida, Winchester
Scott, Bill, Pembrooke
Shekter, B.B., Hamilton
Simpson, B.M., Cobourg
Sioux Lookout Community Legal Clinic
Sirois, Thérèse, Petawawa
Sloan, R.F., Trenton
Smook, Maurice, Stoney Creek
Social Planning Council of Kitchener–Waterloo
Social Planning Council of Metropolitan Toronto
Social Planning Council of Oshawa–Whitby
Social Planning Council of Ottawa-Carleton
Soper, Joan, Toronto
Stackhouse, Reginald (député fédéral, Scarborough West)
Starmph, F., White River
Stein, R.W., New Market
Stewart, Joseph O., Salem District
Steylen, Ann, Beamsville
Stoakes, Robert, Ottawa
Strong, Anne, Orleans
Stuart, John W., Belleville
SUCO (Service universitaire canadien outre-mer), Ottawa
Sudbury and District Chamber of Commerce
Sudbury Multicultural-Folk Arts Association
Sudbury Women's Centre
Sutter, Stewart, Ottawa
Swackhammer, E., Honey Harbour
Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario, Toronto
Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario, section locale 595, Toronto
Syndicat des travailleurs des mines et fonderies de Sudbury, section locale 598
Syndicat international des travailleurs unis de l'alimentation et du commerce, Rexdale
Syndicat national de la Fonction publique provinciale, Ottawa
Szlapa, Dieter, Paisley
Tang, Leticia, London
Thériault, Gerry, Gloucester
Thompson, Bob, Willowdale
Thunder Bay Council of Retirees
Tiessen, Herb, Trenton
Tops Car Wash Company Ltd., Ottawa
Toronto Legal Clinics' Unemployment Insurance Workgroup
Toronto Union of Unemployed Workers
Torrance, Mary M., Kingston
Township of Tehkummah
Travailleurs unis de l'automobile, North York, Willowdale
Travailleurs unis de l'automobile, section locale 707, Oakville
Travailleurs unis de l'électricité, de la radio et de la machinerie du Canada, Don Mills

Tripp, Stephen E., Trenton
Unemployed Help Centre of Windsor
Unemployed Workers' Network, Thunder Bay
Unemployment Help Centre, Kingston
Union internationale des journaliers d'Amérique du Nord, Toronto
United Church of Canada, National Working Group on the Economy and Poverty, Toronto
University of Toronto
Uriarte, Joseph, Mississauga
Van Embden, R., Azilda
Voss, Susan, St. Catharines
Walker, Sandra S., Mississauga
Warne Marketing and Communications, Toronto
Warner, Norman (député fédéral, Stormont–Dundas)
Waterloo, Wellington, Dufferin and Grey, Building and Construction Trades Council, Kitchener
Watson, Constance, Ashton
Wharton, J.S.D., Kanata
Wilds, Milford J., Barrie
William M. Mercer Limited, Toronto
Williams, Janet, Owen Sound
Williams, Sydney A., Ottawa
Wilson, Andrew M., London
Windsor and District Labour Council
Windsor Youth Employment Counselling Centre
Wise, John (député fédéral, Elgin)
Wood, Ross E., St. Williams
Woolhouse, Mr. and Mrs., Toronto
Workers' Compensation Board, Toronto
Working Centre, Kitchener
Wotton, John, Perth
Wright, Timothy G., Hamilton
Yando, S.A., Niagara Falls
Zamora, Nancy L., Toronto
Zollner, Heinz, Trenton
Zuker, Richard C., Nepean

Québec

Abbey-Finestone Inc., Westmount
Action travail des femmes, Montréal
Alliance des professeurs de Montréal
Amyot, Florian, Pointe-aux-Trembles
Association des anciens de la SCHL de la région du Québec, Saint- Laurent
Association des chemins de fer du Canada, Montréal
Association des constructeurs de routes et grands travaux du Québec, Saint-Jean-sur-Richelieu
Association des femmes collaboratrices, Saint-Lambert
Association des manufacturiers canadiens, Montréal
Association des manufacturiers de bois de sciage du Québec, Québec
Association des propriétaires de machinerie lourde du Québec inc., Saint-Jean-sur-Richelieu
Association des retraités de Montmorency, Beauport
Association des retraités sans Assurance-chômage, Québec
Association du personnel de l'enseignement de la régionale Carignan, Sorel
Association québécoise des payeurs, Anjou
Association québécoise pour la défense des droits des retraités et des pré-retraités, Trois-Rivières
Audouin, Sylvie, Montréal
Ayotte, Ernest, Princeville
Bannister, Lloyd, La Salle
Barrette, J.R., Longueuil
Beauchemin, Jeanne, Québec
Beauregard, Margo, Montréal
Béchard, Jeanne d'Arc, Châteauguay
Béchard, Lucie, Châteauguay
Bell Canada, Tax Administration Division, Montréal
Berger, David (député fédéral, Laurier)
Bernier, F.O., Dollard des Ormeaux
Boisvert, Lorraine, Montréal
Booth, S.C., Pointe-Claire
Bouchard, Jacques, Ville la Baie
Boucher, Jérôme, Sept-Îles
Bourque, Jean-Paul, Otterburn Heights
Bourque, Noëlla, Montréal
Brisson, Lucie, Montréal
Brunelle, Romuald, Montréal
Bruyère, Robert, Montréal
Campeau, Cousineau et Ouellet, Montréal
Campeau, Pierrette, Montréal
Canadian Office Employees Union, Ville Mont-Royal
Canadian Paperworkers Union, Montréal
Canadian Police Association, Montréal
Canadian Pulp and Paper Association, Montréal
Canadian Textiles Institute, Montréal
Carrefour des mouvements d'action catholique, comité diocésain d'action catholique, Québec

Centrale de l'enseignement du Québec, Montréal
Centrale des syndicats démocratiques, Montréal
Centre d'emploi du Canada, section syndicale locale 10430, Rivière-du-Loup
Centre des femmes de Rivière des Prairies, Montréal
Centre local de services communautaires Les Aboiteaux, Saint-Pascal
Chambre de commerce de Grandes-Piles
Chambre de commerce de Rivière-du-Loup
Chambre de commerce du Québec, Montréal
Champagne, Michel (député fédéral, Champlain)
Champagne, Paul, Fabreville
Charbonneau, Rosario, Verdun
Charron, Rhéal D., Charny
Chenel, Walter, Port-Cartier
Chevrier, Viateur, Montréal
Chinese Neighbourhood Society of Montréal
Clarke, Angeline, Montréal
Clermont, René, Saint-Hubert
Cloutier, Paul, Tracy
Coalition des organismes communautaires du Québec, Montréal
Comité action-chômage Kamouraska inc., Saint-Bruno
Comité d'adaptation communautaire, Sept-Îles
Comité de reclassement de la compagnie minière Québec Cartier, Sept-Îles
Comité des retraités, Rivière-du-Loup
Comité pré-retraite Cascades East Angus
Comité socio-économique des Îles-de-la-Madeleine
Commission des services juridiques, Montréal
Compagnie minière IOC, Sept-Îles
Compagnie minière Québec Cartier, Port-Cartier
Confédération des syndicats nationaux (CSN), Montréal
Conseil central des syndicats nationaux de la région de Québec, Québec
Conseil central des syndicats nationaux de Sept-Îles
Conseil conjoint numéro 91 des teamsters du Québec, Ville D'Anjou
Conseil du patronat du Québec, Montréal
Conseil paroissial de pastorale de la communauté Saint-Hyacinthe-le-Confesseur, Saint-Hyacinthe
Conseil provincial du Québec des métiers de la construction (international), Montréal
Conseil régional de développement de la Côte Nord, Baie-Comeau
Conseil régional de pastorale, Pointe-au-Pic
Cooper, D.B., Hudson Heights
Corporation des maîtres mécaniciens en tuyauterie du Québec, Sainte-Foy
Corporation municipale de Saint-Médard, comté de Rimouski
Côté, Gaëtane, Princeville
Côté, Jacques, Montréal
Couture, Carol, Sept-Îles
Couturier, Evana, Jonquière
Della Noce, Vincent (député fédéral, Duvernay)
Desrochers, Lucienne, Québec
Dextraze, Prudent, Saint-Jean
Doyon, Donald, Saint-Georges-de-Beauce
Drolet, Louis, Charny
Dubé, Alphonse, Trois-Rivières
Dubé, Guy, Laval
Dubuc-Bouvier, Madeleine, Montréal
Faucher, F., Montréal
Federally Regulated Employers – Transportation and Communications, Montréal
Fédération des associations de familles monoparentales du Québec inc., Montréal
Fédération des femmes du Québec, Montréal
Fédération des policiers du Québec, Montréal
Fédération des producteurs de pommes du Québec, Longueuil
Fédération des producteurs maraîchers du Québec, Longueuil
Fédération des syndicats du secteur aluminium inc., Jonquière
Fédération des travailleurs du papier et de la forêt (CSN), Montréal
Fédération des travailleurs et travailleuses du Québec, Montréal
Ferguson, Thérèse, Cap des Rosiers
Fieger, Rudolf, Saint-Hubert
Fillion, Claude, Arthabasca
Fitzpatrick-Martin, Iris, Montréal
Fleury, Gérard, Dolbeau
Forcier, Gaston, Drummondville
Forte, Angelo, Laval-des-Rapides
Franklin, Karina, Beaconsfield
Fraser, Noel, Montréal
Fraternité nationale des charpentiers-menuisiers, forestiers et travailleurs d'usines, Montréal
Frenette, Maurice, Verdun
Gagné, Mireille, Victoriaville
Gagnon, Benoît, Saint-Eugène
Gagnon, Jean, Canton Tremblay
Gaudreau, Denise, Granby

Gaudreau, Pierre, Montréal
Geltman, Harold, Montréal
Girouard, Derek E., Chambly
Goldsmith, Bernice, Montréal
Goltman, D.M., Montréal
Groupe Sobeco Inc., Montréal
Grow, R., Verdun
Guilbault, Jean-Guy (député fédéral, Drummond)
Guimond, Jean-Marc, Montréal
Hayeur, Lucie, Anjou
Hélie, Bertrand, Val d'Or
Hesse, Mervin M., Farnham
Hogues, Jean-Paul, Charny
Hooles, Patricia, Greenfield Park
Hôpital d'Argenteuil, Lachute
Houle, Paul-Émile, Alma
Hubert, Paul E., Îles-de-la-Madeleine
Iafigliola, Giuseppe, Saint-Léonard
Jacques, Jean-Paul, Pointe-aux-Trembles
James Bay Cree Corporation, Montréal
Jansz, Clifford H., Dorval
Jones, William A., Pierrefonds
Kaye, G.H., Châteauguay
Keable, Guy, Pointe-aux-Trembles
Labelle, Gilles, Montréal
Ladouceur, Marcel, Sainte-Julie
L'Alliance des professeurs de Montréal
L'Allier, Carmen, Montréal
Lamazzi, Gino, Laval
Lamazzi, Linda, Fabreville
Lamazzi, Pauline, Laval
Lapierre, Gaston, St-Georges
Larouche, Paul, Chicoutimi
Lavigne, Ghislaine, Montréal
Lecours, Yvan, Princeville
Leditt, Art, Montréal
Les travailleurs sans emploi enr., Shawinigan
L'Hirondelle, comité d'accueil inter-ethnique, Montréal
MacLeod, Carol, Montréal
Mainguy, Gérard, Sept-Îles
Maison des jeunes de Mont-Joli inc.
Martineau, Serge, Montréal
Mastercraft Leather Goods Ltd., Montréal
McTiernan, Cecil, Shawville
Michaud, Rénald, Loretteville
Morin, Suzanne, Montréal
Mousseau, Jacques, Aylmer
Mouvement Action-Chômage de l'Outaouais, Hull
Mouvement Action-Chômage de Montréal inc.
Mouvement Action- Chômage de Québec inc.
Mouvement Action-Chômage de Saint-Hyacinthe
Mouvement Action-Chômage de Trois-Rivières
Mouvement socialiste du Québec, Montréal
Municipalité régionale du comté de Matane
Municipalité régionale du comté de Pontiac, Campbell's Bay
Nadeau, Fernand, Saint-Amable
Neumann, Ralph, Roxboro
Office de pastorale ouvrière et sociale, diocèse de Trois-Rivières
Office diocésain de pastorale ouvrière et sociale, Shawinigan
OPCAN, Montréal
Organisation populaire des droits sociaux, Montréal
Organisme d'alphabétisation «lettres vivantes», Larouche
Organisme du droit d'assurance-chômage aux employés salariés musiciens et musiciennes inc., Montréal
Paré, Danielle, Sillery
Parker, Michael, Kirkland
Pavages Vaudreuil Ltée., Vaudreuil
Pelletier, Philippe, Saint-Hyacinthe
Pensioners 1985/1986, Lasalle
Perreault, Albert, Saint-Alphonse-Rodriguez
Piney, Reg, Montréal
Pintal, André, Saint-Léonard
Poirat, Gustave, Boucherville
Procycle Inc., Ville de Saint-Georges
Provincial Association of Catholic Teachers, Montréal
Rapps, Sammy, Montréal
Regroupement des chômeurs(euses) de Val d'Or
Regroupement des sans-emplois de Victoriaville
Regroupement des sans-emplois de la Côte-Nord, Sept-Îles
Regroupement des séparées, séparés et divorcées, divorcés de l'ouest inc., Pierrefonds
Regroupement provincial des maisons d'hébergement et de transition pour femmes victimes de violence, Montréal
Réseau d'action et d'information pour les femmes (RAIF), Sillery
Ricard, Guy (député fédéral, Laval)
Rinfret, Carole, Montréal
Robert, Denyse, Montréal

Robitaille, Lionel, Grand'Mère
Roy, Constance, Granby
Ruel, Louise, Frelighsburg
Sawyer, Jean-Claude, Montréal
Service canadien des forêts, Hull
Shragge, Eric, Montréal
Société de ressources communautaires Brandon, Saint-Gabriel de Brandon
Société d'exploitation de ressources des Basques inc., Saint-Mathieu
Solidarité populaire Québec, Montréal
Stanworth, John C., Otterburn Park
St-Arneault, Marcel, Montréal
St-Pierre, Edith, Oka
St-Pierre, Ronald, Mascouche
Syndicat de l'Emploi et de l'Immigration du Canada, Lévis
Syndicat de l'enseignement de la région des Milles-Îles, Sainte-Thérèse
Syndicat de l'enseignement de l'Estrie, Sherbrooke
Syndicat de l'enseignement de l'ouest de Montréal, Lachine
Syndicat de l'enseignement de Taillon, Saint-Hubert
Syndicat de l'enseignement du Haut-Richelieu, Saint-Jean-sur-Richelieu
Syndicat de l'enseignement du Lac Saint-Jean, Alma
Syndicat des enseignants de Châteauguay-Moissons, Beauharnois
Syndicat des enseignants de la région de la Mitis, Mont-Joli
Syndicat des fonctionnaires provinciaux du Québec, Québec
Syndicat des professeurs du Québec métropolitain, Québec
Syndicat des techniciennes et techniciens du cinéma du Québec, Montréal
Syndicat des travailleurs des chantiers maritimes de Sorel, Tracy
Tanguay, Marcel, Saint-Prosper
Tardif, Monique B. (député fédéral, Charlesbourg)
Terence Pye Associates, Montréal
3rd Dimensions and Associates (1973) Ltd., Verdun
Todorovic, D., La Salle
Toupin, Robert, Terrebonne
Tour de Lire, Montréal
Tremblay, Maurice (député fédéral, Lotbinière)
Union des artistes, Montréal
Union des producteurs agricoles, Longueuil
Valiquette, Raymond, Repentigny
Vézina, Robert, Montréal
Vigneault, Jean-Charles, Montréal
Ville de Rivière-du-Loup
Vincent, Pierre M. (député fédéral, Trois-Rivières)
Vincent, Serge, Granby
Visual Planning Corporation, Montréal
Warren, Richard, Sainte-Foy
Weiner, Gerry, Dollard-des-Ormeaux
Wills, Edith Mary, Montréal

Saskatchewan

Baker, Wayne and Faith, White Spruce
Basiuk, Cory, Saskatoon
Bauman, Gail, Regina
Beer, James, Prince Albert
Bushnell, Robert, Saskatoon
Committee Against Poverty, Regina
Community Service Employment Co-operative of Regina
Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme, Regina
Coteau Range Community College, Moose Jaw
Cuddington, Gordon O., Fort Qu'Appelle
Cypress Hills Community College, Swift Current
Davies, William G., Regina
Davitt, Kathleen, Regina
Doidge, W.S., Swift Current
East, Elaine, Regina
Ens, Carl M., Saskatoon
Fédération du travail de la Saskatchewan, Regina
Globe Theatre, Regina
Government of Saskatchewan, Regina
Hnatyshyn, Ray (député fédéral, Saskatoon West)
Hovdebo, Stan (député fédéral, Prince Albert)
Inventronics Limited, Moose Jaw
Krempien, Brian, Saskatoon
Kuhn, J.D., Regina
Lang, E., Saskatoon
La Ronge Region Community College
Machie, Mary, Regina
Matthew, Maureen, Saskatchewan
Merrick, P.J., Weyburn
Norwood Construction Ltd., Saskatoon
Olynyk, Ivan D., Meacham
Ortman, Rose, Francis
Pocock, Dale, Nipawin
Regina Business and Professional Women's Club

Regina Chamber of Commerce
Riches, Graham, Regina
Saskatchewan Action Committee on the Status of Women, Regina
Saskatchewan Arts Alliance, Regina
Saskatchewan Association on Human Rights, Saskatoon
Saskatchewan Chamber of Commerce, Regina
Saskatchewan Community Colleges Trustees Association, Saskatoon
Saskatchewan Employment Development Agency, Regina
Saskatchewan Health, Saskatoon
Saskatoon Region Community College, Saskatoon
Slaferek, Delores, Saskatoon
Slinn, Normand K., Regina
Spanier, Claudia, Qu'Appelle
Syndicat de l'emploi et de l'immigration du Canada, Regina
Ternowetsky, Gordon, Regina
Ward, W.C., Moose Jaw
Watson, Susan, Lanigan
Western Grain Elevator Association, Regina
Zilke, Sam, Springside

Terre-Neuve

Bay St. George Community College, Stephenville
Bay St. George Regional Band of Newfoundland Indians, St. George's
Bragg, Clifford J., Gambo
Cannell, R.K., Labrador
Coalition for Equality, St. John's
Combined Councils of Labrador, Labrador City
Congrès du travail du Canada, section Terre-Neuve et Labrador, St. John's
Corner Brook Chamber of Commerce
Crocker, Harold F., Corner Brook
Dunfield Park Tenant Association, Corner Brook
Economic Council of Newfoundland and Labrador, St. John's
Fédération du travail de Terre-Neuve et du Labrador, St. John's
Fishermen of Fortune Bay, Placentia Bay, Bonavista Bay, Trinity Bay
Fishermen's Union, Local 1252, St. John's
Fizzard, Helena, Burin
Fogo Island Co-operative Society Limited
Grenfell Regional Health Services, St. Anthony
Hiscock, Eugene, St. John's
Kelland, Jim (député, Naskaupi)
Labrador Inuit Association, St. John's
Labrador West Status of Women Council, Labrador City
Lush, Tom (député provincial, Bonavista North)
Modified Industry and Labour Adjustment Program (MILAP), Labrador City
Moore, Kevin M., Corner Brook
Newfoundland and Labrador Employers' Labour Relations Council, St. John's
Newfoundland and Labrador Fisheries Producer Co-operative Association, St. John's
Newfoundland Fishermen, Food and Allied Workers Union, St. John's
Newfoundland Teachers' Association, St. John's
Orr, James C., St. John's
Petty Harbour Fishermen's Producer Co-operative Society Ltd.
Provincial Advisory Council on the Status of Women, Newfoundland and Labrador, St. John's
Prowse, K.R.J., Deer Lake
Rompkey, William (député fédéral, Grand Falls–White Bay–Labrador)
St. John's and District Labour Council
St. John's Board of Trade
St. John's Status of Women Council
Sparks, Jean, St. John's
Taylor, James A., Con Bay
Taylor, Leonard, Criquet
Tobin, Brian (député fédéral, Humber–Port Au Port–St. Barbe)
Torngat Fish Producers Co-operative Society Ltd., Happy Valley
Town of Glenwood
Unemployment Action Committee, St. John's
Warren, Garfield (député provincial, Torngat Mountain)
White Bay North Development Association, St. Anthony
Women's Involvement Committee, Dildo

Territoires du Nord-Ouest

Advisory Council on the Status of Women, Frobisher Bay
Apprenticeship In-Training Service, Government of the Northwest Territories, Frobisher Bay
Cairns, Rosemary, Yellowknife
Deh Cho Regional Council, Fort Simpson
Dene Band, Fort Simpson
Dene Nation, Yellowknife

Fédération du travail des Territoires du Nord-Ouest
Government of the Northwest Territories, Yellowknife
Government of the Northwest Territories, Department of Economic Development and Tourism, Baffin Region, Yellowknife
Northwest Territories Public Service Association, Yellowknife
Pasiciel, Rita, Inuvik
Yellowknife Chamber of Commerce

Yukon

Armstrong, Irwin R., Whitehorse
Buckway, B., Whitehorse
Government of Yukon Territory, Whitehorse
Nhung, Nguyen Thi, Elsa
Youngblut, Sharon, Whitehorse

Annexe D

Études

Préparées pour la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage

Arthur Anderson & Co., «Administrative Effectiveness and Efficiency Review» (Examen de l'efficacité et de l'efficience administratives)

Cette étude porte sur la structure organisationnelle du Régime d'assurance-chômage de même que sur l'efficacité et l'efficience des méthodes de gestion qu'on y applique, et elle recommande des changements. On y compare les frais d'administration du régime à ceux des régimes américains d'assurance-chômage et on évalue dans quelle mesure certains changements aux lignes directrices et aux façons de procéder auraient un effet sur l'efficience.

B. C. Research, «Demographic Change and Employment» (Évolution démographique et emploi)

Cette étude porte sur les perspectives d'emploi, jusqu'en 1991, de six grands groupes démographiques : les femmes, les hommes, les autochtones, les jeunes, les travailleurs d'âge moyen et les travailleurs âgés. On y analyse les effets de la modification de la pyramide des âges sur le taux de chômage dans chacun de ces groupes et l'on précise les secteurs d'activité et les professions qui présentent les plus grandes possibilités de croissance de l'emploi d'ici à cinq ans.

Gérald-A. Beaudoin, «L'assurance-chômage et la Constitution : une vue générale»

L'auteur examine les aspects constitutionnels de la *Loi sur l'assurance-chômage*, et notamment les règles d'interprétation et la jurisprudence ayant trait à deux questions, la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et la Charte canadienne des droits et libertés. Il se penche ensuite sur plusieurs questions juridiques qui pourraient se poser dans l'avenir relativement à l'assurance-chômage.

D. J. Byrne, «The Relationship and Interaction Between the Unemployment Insurance Program and Social Assistance Programs» (Rapport et interaction entre le Régime d'assurance-chômage et les programmes d'aide sociale)

Le nombre de personnes sans emploi depuis longtemps mais capables de travailler a beaucoup augmenté depuis cinq ou six ans. Pour devenir ou rester aptes au travail et obtenir un emploi durable, ces gens ont besoin à la fois de prestations de soutien du revenu et de services d'orientation professionnelle. L'auteur étudie ici le Régime d'assurance-chômage et les programmes d'aide sociale actuels au regard de ces besoins et fait état des problèmes avec lesquels sont aux prises ceux et celles qui doivent recourir aux deux types de programmes.

The Canada East-West Centre Ltd., «Equity and Efficiency : The Theory and Realities Relating to Employment, Unemployment and Income Security» (Équité et efficience : théorie et réalité de l'emploi, du chômage et de la sécurité du revenu)

Les politiques d'ordre économique et social doivent tenir compte des conséquences de la répartition des ressources et de la richesse sur le plan de l'équité et de l'efficience. Les auteurs de ce document déterminent et évaluent les objectifs stratégiques des éléments essentiels et non essentiels du Régime d'assurance-chômage de même que le poids relatif des considérations économiques et sociales. Ils donnent également des exemples de cas où des mécanismes autres que l'assurance-chômage permettraient peut-être de mieux répondre à certains ou à l'ensemble de ces objectifs.

J. Davidson-Palmer & Associates, «Training : Approaches to Employment» (La formation : approches de l'emploi)

Quoique plusieurs phénomènes nous portent à croire que nous traversons actuellement une période de restructuration industrielle, les stratégies appliquées sur le marché du travail n'ont pas permis de corriger ce qui semble être une mauvaise adéquation entre la formation et les emplois disponibles. Les auteurs de cette étude se penchent sur un certain nombre de questions ayant trait à la formation, analysent le rôle que pourraient jouer les fonds de l'assurance-chômage et la structure administrative du régime et relèvent d'autres mécanismes – le régime fiscal par exemple – auxquels on pourrait recourir pour élaborer une approche globale et coordonnée de la formation.

Decima Research Ltd., «Work and Income Security : A Survey» (Sondage sur le travail et la sécurité du revenu)
Ce sondage porte sur les attentes professionnelles des Canadiens et leurs attitudes à l'égard du travail et des mécanismes de soutien du revenu – en particulier l'assurance-chômage. Les résultats sont analysés par région et selon l'âge, le niveau d'instruction, le revenu et les antécédents professionnels des participants.

Pierre Dufour, «Analyse des problèmes juridiques découlant de la *Loi sur l'assurance-chômage* : perceptions de l'employeur»

L'auteur, qui analyse en détail les principales dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* et la jurisprudence y afférant, s'intéresse particulièrement au rôle des employeurs dans le Régime d'assurance-chômage. Il étudie l'opinion des groupes patronaux selon laquelle le régime devrait être un régime de remplacement du revenu et recommande certains changements à apporter à la loi et au règlement.

Michael Gardner, «The Fishermen's Unemployment Insurance Program» (Les pêcheurs et le Régime d'assurance-chômage)

Depuis 1956, l'assurance-chômage joue un rôle important dans la vie des pêcheurs : leurs prestations constituent un revenu d'appoint qui leur permet de stabiliser leurs gains. La difficulté d'étendre le champ d'application de l'assurance-chômage aux pêcheurs tient à la complexité et à la diversité de l'industrie de la pêche, aux changements qu'entraînent l'état des ressources et les conditions du marché, et aux modifications de l'activité des pêcheurs causées par le régime lui-même. Cette étude traite de ces questions et propose des solutions de rechange susceptibles d'améliorer la situation actuelle.

Grady Economics & Associates Ltd., «Inflation and Unemployment» (Inflation et chômage)

Cette étude porte sur les rapports entre l'inflation et le chômage et démontre que le «taux naturel» de chômage a augmenté au cours des années 1970. Les auteurs expliquent que les changements de 1971 qui ont haussé les prestations et élargi le champ d'application du Régime d'assurance-chômage ont contribué à la hausse du taux naturel de chômage et ils se demandent dans quelle mesure le resserrement du régime à la fin des années 1970 a pu contrer cette tendance.

Grady Economics & Associates Ltd., «Full Employment» (Le plein emploi)

Les auteurs évaluent l'ampleur des contraintes qui empêchent de recourir à la politique fiscale et monétaire pour poursuivre l'objectif du plein emploi et discutent des instruments autres que la politique fiscale et monétaire grâce auxquels on pourrait réduire le chômage structurel en l'absence d'une remontée de l'inflation. La réforme du Régime d'assurance-chômage est un exemple de mesure qui permettrait peut-être d'améliorer le fonctionnement des marchés du travail.

R. D. Hood Economics Inc., «Regional Policy Problems in the Unemployment Insurance System» (Le développement régional et l'assurance-chômage)

Cette étude porte sur l'utilisation des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional comme instrument de réalisation d'objectifs stratégiques. L'auteur pose la question de savoir si le Régime d'assurance-chômage devrait être un régime d'assurance obligatoire, un régime de soutien social ou un programme d'aide au développement régional, et étudie les conséquences que pourraient avoir deux grands scénarios de réforme du régime sur la redistribution du revenu et la stabilité d'emploi.

Informetrica Ltd., «Employment Impacts of Free Trade» (L'incidence du libre-échange sur l'emploi)

D'après les données sur les différences tarifaires et les estimations sur les barrières non tarifaires, un accord de libre-échange entraînerait une augmentation nette de quelque 150 000 emplois au Canada entre 1988 et 2005. Les auteurs précisent ici dans quels secteurs d'activité et dans quelles provinces on enregistrerait des gains et des pertes d'emplois importants. Ils étudient également les répercussions du libre-échange sur la formation, le recyclage et la mobilité interprovinciale de même que sur la conception d'un régime d'assurance-chômage.

National Tax Centre, «Taxation and Capital Investment» (Fiscalité et investissement)

Le recours généralisé aux mesures fiscales d'incitation à l'investissement est un phénomène relativement récent. On trouvera dans cette étude un relevé des principales mesures adoptées depuis 1972 de même qu'un examen des données économiques démontrant que ces stimulants fiscaux provoquent une accélération de la croissance économique ou une augmentation de l'emploi.

National Tax Centre, «Taxation and Employment» (Fiscalité et emploi)

Cette étude pose la question de savoir si l'augmentation du fardeau fiscal s'accompagne d'une diminution de l'ardeur au travail et elle formule des critères pour juger si certaines dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu* ont un effet positif ou négatif sur l'emploi. Les auteurs analysent la progressivité des taux d'imposition et les effets du régime fiscal sur les familles ayant deux revenus comme éléments qui influeront vraisemblablement sur la décision d'entrer sur le marché du travail ou d'y accroître son activité.

Walter Nicholson, «Unemployment Insurance Financing : Lessons from the United States» (Le financement de l'assurance-chômage : les leçons des États-Unis)

Les États-Unis sont le seul pays à appliquer, pour le financement de l'assurance-chômage, une méthode de fixation de taux particuliers selon les antécédents (c'est-à-dire selon les antécédents de licenciement des employeurs), et il semble bien que cette méthode contribue à réduire le chômage. Les auteurs étudient les différents aspects de la fixation de taux selon les antécédents aux États-Unis et analysent les effets qu'aurait l'adoption d'une telle formule au Canada.

Lars Osberg, «Economic Theory and Unemployment : An Essay on Constraints, Choices and Blind Spots» (Théorie économique et chômage : étude des contraintes, choix et angles morts)

L'auteur passe en revue les théories économiques sur le chômage depuis les années 1960 et relève quatre «chaînons manquants» dans les études consacrées au chômage : l'incidence du stress causé par le chômage sur l'individu et sur l'économie; les répercussions du chômage élevé sur la mobilité et la capacité d'adaptation de ceux et celles *qui ont un emploi*; la nécessité, pour les travailleurs, d'acquérir des compétences nouvelles à cause du changement technique; et les réformes de l'assurance-chômage.

Lars Osberg, «The Incidence and Duration of Unemployment in Canada» (Fréquence et durée du chômage au Canada)

Nous percevons différemment les coûts économiques et sociaux du chômage selon que tel taux de chômage est dû à un grand nombre de gens manquant de travail pendant une brève période (fréquence élevée mais brève durée) ou à un petit nombre de gens qui restent longtemps sans travail (faible fréquence mais longue durée). L'auteur discute ici de la fréquence et de la durée du chômage au Canada ainsi que de ses caractéristiques régionales, démographiques, sectorielles et professionnelles.

André Philippart, «L'assurance-chômage : expériences dans la Communauté économique européenne (Bénélux et RFA)»

Cette étude porte sur le rôle des régimes d'assurance-chômage dans certains pays de la Communauté économique européenne et notamment sur le rôle de l'État dans le financement des régimes, l'incidence des prestations et des impôts sur la redistribution du revenu et les questions administratives. Elle traite également des politiques sociales et économiques dans le cadre desquelles les régimes d'assurance-chômage sont appliqués et du rôle des mesures d'appui telles que l'éducation et la formation.

Craig W. Riddell, «Changing Behaviour Patterns and Employment» (Évolution des schèmes de comportement et emploi)

Cette étude documente les profils démographiques et de comportement qui ont occasionné des changements dans la composition de la population active et, depuis le début des années 1970, dans la nature du chômage. L'auteur analyse ensuite les divers objectifs qui pourraient servir de fondement à un régime d'assurance-chômage et discute de l'incidence, sur l'assurance-chômage, des profils qu'il a décrits.

A. Rostein et R. Adlam, «Economic Networks and the Unemployed» (Les réseaux économiques de soutien des chômeurs)

Cette étude porte sur l'activité économique des chômeurs et la mesure de leur dépendance à l'égard des programmes de soutien du revenu. Ayant procédé à une enquête auprès de certains chômeurs, les auteurs ont relevé trois catégories de réseaux économiques de soutien : le travail payé en argent liquide, le troc et l'aide de la famille et des amis. Ils tentent ici de déterminer l'ampleur et la valeur monétaire de ces activités.

A. Rotstein et C. A. M. Duncan, «Informal Economic Activity : A Survey of International Trends» (L'économie parallèle : étude des tendances internationales)

Les pays ne perçoivent pas tous l'économie parallèle de la même manière, et cette étude relève les diverses attitudes et examine plusieurs questions d'orientation dans un contexte international. Les auteurs se demandent si l'on ne devrait pas légitimer l'économie parallèle et même lui accorder une plus grande place, puisque le chômage risque de durer, et si cette économie permettrait d'alléger le fardeau qui pèse actuellement sur le régime d'aide sociale.

Robert G. Saint-Louis et Lucie Lamarche, «Examen critique de l'organisation et de l'administration de la *Loi sur l'assurance-chômage* : le point de vue des bénéficiaires»

Cette étude met l'accent sur la situation du requérant dans le Régime d'assurance-chômage. Elle traite des problèmes soulevés par les critères actuels d'admissibilité, la complexité des règles, les formalités administratives et la procédure d'appel, et recommande s'il y a lieu des changements.

Robert G. Saint-Louis et William Schabas, «Analysis of Parliament's Response to the Gill Committee of Inquiry, the Cousineau Committee, the Comprehensive Review of 1977 and the Gershberg Task Force» (Analyse de la réponse du Parlement à la Commission Gill, au Comité Cousineau, à l'étude d'ensemble de 1977 et au Groupe de travail Gershberg)

Les auteurs discutent de l'évolution de la législation canadienne sur l'assurance-chômage au regard des quatre grands examens du régime réalisés entre 1962 et 1981 et analysent, sujet par sujet, les relations et la synergie entre les divers rapports d'étude et la loi. Ils notent en outre les principales recommandations de ces rapports et les réactions du Parlement.

Patti Schom-Moffatt, «Social Consequences of Unemployment» (Les conséquences sociales du chômage)

Ayant procédé à une recension des écrits sur les conséquences sociales du chômage, l'auteure remarque que la plupart des chercheurs en arrivent aux mêmes conclusions. Elle relève certaines conditions qui ont un effet «tampon» contre les conséquences négatives du chômage et propose des moyens dont on pourrait se prévaloir pour inciter les décisionnaires à soutenir l'instauration de ces éléments tampons.

Irving R. Silver Associates, «Changing Demand Patterns and Labour Adjustment» (Évolution du profil de la demande et adaptation de la main-d'œuvre)

Cette étude présente les caractéristiques des travailleurs les plus susceptibles de devenir chômeurs au cours des cinq prochaines années, selon l'âge, le sexe, le niveau de qualification, le secteur d'activité et la profession. Elle comporte une énumération des secteurs qui présentent le plus de chances de mobilité interprofessionnelle et démontre que l'adaptation exige l'adoption de toute une gamme de mesures relatives au marché du travail.

Monica Townson, «The Segmentation of Labour Markets» (La segmentation des marchés du travail)

L'auteure étudie la documentation sur la segmentation des marchés du travail et les répercussions de ce phénomène sur l'élaboration d'un régime d'assurance-chômage. Elle formule des conclusions provisoires à l'intention des décisionnaires, après s'être intéressée particulièrement au taux élevé de roulement sur le marché des emplois marginaux et au peu de chances qu'ont les travailleurs marginaux de trouver des emplois stables.

Martin L. Weitzman, «Profit Sharing as an Antidote for Canadian Unemployment» (L'intéressement des travailleurs : un antidote au chômage au Canada)

En proposant une économie de participation aux bénéfices, Weitzman reconnaît explicitement que le bien-être des salariés dépend en fin de compte de la santé financière de l'entreprise qui les emploie. Si les travailleurs acceptent qu'une partie de leur salaire corresponde à une proportion négociée des bénéfices, ils auront, comme les entreprises, tout intérêt à ce que les profits, la production et l'emploi soient élevés. Puisqu'une économie d'intéressement qui fonctionne à plein régime engendre moins de chômage, il conviendrait peut-être de redéfinir l'assurance-chômage comme un régime de prestations compensant temporairement la baisse de rémunération, qu'elle soit attribuable à la perte ou à l'interruption de salaire.

David R. Williamson, «The Economic Consequences of Unemployment» (Les conséquences économiques du chômage)

Le maintien d'un taux élevé de chômage risque-t-il de nuire à la croissance économique? Williamson analyse ici les études sur cette question et s'intéresse notamment aux liens entre le produit national brut actuel et la croissance prévue, à l'effet négatif du taux élevé de chômage sur le taux d'activité et sur le taux d'inflation et aux rapports entre les périodes prolongées de chômage élevé et l'investissement.

David R. Williamson, «The Tax System and Unemployment» (Le chômage et le régime fiscal)

L'auteur étudie le rapport entre le régime canadien d'impôt sur les sociétés et le niveau d'emploi et d'investissement des entreprises. Il se demande si le régime fiscal accordé au titre de la main-d'œuvre a un effet sur le nombre de personnes employées, et si le régime fiscal accordé au titre des immobilisations incite les entreprises à investir dans l'actif immobilisé plutôt qu'à employer du personnel.

Ces études, la transcription des audiences publiques et les mémoires présentés à la Commission d'enquête sont conservés aux Archives publiques. Pour plus de renseignements, s'adresser à :

Division des archives fédérales
Archives publiques du Canada
395, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0N3
Tél. : (613) 996-8507

Évaluation de l'incidence de la politique d'emploi sur les ressources humaines

La Commission d'enquête s'est servie d'un modèle de simulation mis au point par Statistique Canada et baptisé le Cadre de ressources socio-économiques (CRSE), afin d'étudier un certain nombre d'orientations possibles pour la mise en valeur des ressources humaines. Le CRSE doit permettre d'évaluer l'effet des changements démographiques sur l'offre et la demande de main-d'œuvre sur une période de 50 ans. Le modèle tient compte de l'incidence de la génération de l'après-guerre sur la pyramide des âges jusqu'à la fin du premier tiers du siècle prochain, ainsi que des conséquences de l'explosion démographique sur la formation des ménages, la construction domiciliaire, les ventes d'appareils électro-ménagers et la consommation de services de santé et d'éducation, entre autres choses. Grâce à ce modèle, on peut «modifier» les taux d'activité, les profils de départ à la retraite et les taux de productivité, par exemple, afin d'observer les effets qu'auront, au cours des 50 prochaines années, les diverses stratégies de mise en valeur des ressources humaines sur l'offre et la demande de main-d'œuvre.

Le CRSE n'est pas un modèle de prévision. À partir d'éléments connus (essentiellement les chiffres de population et les données sur la population active du Canada), il permet d'étudier les répercussions à long terme de scénarios hypothétiques : qu'arriverait-il si nous abaissions l'âge de la retraite? De combien cela diminuerait-il le chômage, dans l'immédiat et plus tard? Quels problèmes cela créerait-il dans un avenir plus lointain, quand le Canada aura une proportion beaucoup plus forte de personnes âgées?

1er scénario

Cas de référence : Sommes-nous condamnés à la pauvreté dans notre vieillesse?

Le scénario de référence projette dans l'avenir toutes les tendances pertinentes. Les résultats laissent à penser qu'à court et à moyen terme, nous enregistrerons probablement des taux de chômage qui amorceront ensuite une lente diminution, avant que n'apparaisse une forte pénurie de main-d'œuvre, vers l'an 2031. Le profil de chômage correspondant à ce scénario de statu quo est présenté au tableau E.1. La «tension du marché du travail» (pour reprendre les termes de Statistique Canada) donne une indication du rapport entre l'offre et la demande de main-d'œuvre et indique ainsi les tendances du chômage, ce que nous nommerons ici «index du chômage relatif» (semblable au taux de chômage).

Le «chômage» négatif présenté pour 2031, selon lequel il y aurait plus de travailleurs que d'actifs, souligne les limites de tels exercices de simulation. Un «chômage négatif» est inconcevable et ne peut être observé. Un facteur qui a été présumé constant dans le modèle changerait dans la réalité, peut-être de manière très marquée. Il est probable, par exemple, qu'à mesure que le taux de chômage se rapproche de zéro au Canada, les employeurs incitent les travailleurs âgés à retarder leur départ à la retraite et qu'on demande à tous

Tableau E.1
Index du chômage relatif, cas de référence : 1981 à 2031

	1981	1986	1991	2001	2011	2021	2031
Cas de référence	11,9 %	11,9 %	11,0 %	9,8 %	7,9 %	0,5 %	–5,3 %

Source : Statistique Canada, tableau préparé à l'intention de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.

Note : L'index du chômage relatif, que Statistique Canada appelle «tensions du marché du travail», compare l'offre et la demande de main-d'œuvre.

les salariés de travailler plus longtemps. Si la main-d'œuvre était alors encore insuffisante, il se pourrait qu'on doive assouplir la politique d'immigration ou qu'on instaure un programme de travailleurs temporaires afin d'accroître le nombre d'actifs.

2e scénario

La croissance de la productivité : un remède ou un mal?

Le tableau E.2 présente l'évolution de la productivité observée au cours de différentes périodes depuis 1946 dans le secteur de production de biens commerciaux. C'est le secteur dans lequel on peut le mieux mesurer la croissance de la productivité et où les effets du changement technique ont été jusqu'ici les plus prononcés. Ces chiffres globaux surestiment donc de beaucoup la croissance de la productivité dans l'ensemble de l'économie.

Nous avons supposé à l'aide du modèle que 150 industries produisant des biens enregistreraient une hausse annuelle moyenne de productivité de 3,2 %. Dans le scénario de référence, la productivité moyenne augmente de 1,68 % par an. Les taux de chômage produits par cette hypothèse pour la période de 1986 à 2031 (et l'écart par rapport au scénario de référence) sont présentés au tableau E.3.

On estime souvent que l'on peut remédier au chômage causé par l'augmentation de la productivité en réduisant la durée du travail. Le scénario de référence prévoit une certaine réduction de la durée du travail qui tient compte des tendances actuelles. Selon cette hypothèse, la semaine de travail moyenne serait, en 2031, de 30 heures.

La réduction de la durée du travail n'est pas la seule façon de compenser l'effet des augmentations de productivité sur l'emploi. L'amélioration de la productivité accroît les revenus réels, et des revenus réels supérieurs peuvent entraîner une hausse de la consommation. Si la demande globale de biens et de services augmentait de 2,2 % en moyenne par an (hypothèse qui n'est pas déraisonnable si la productivité progresse de 3,2 % par an), l'effet de l'augmentation de la productivité sur l'emploi serait en majeure partie neutralisé. Le commerce international joue un rôle crucial à cet égard pour un pays aussi dépendant des échanges avec l'extérieur que le Canada. Plus la productivité augmentera au Canada, plus il sera facile au pays de maintenir un excédent commercial. Il sera alors relativement aisé non seulement de compenser l'effet négatif d'une productivité plus élevée sur l'emploi, mais aussi d'inverser cet effet : le taux de chômage sera inférieur au niveau où il se situerait si la croissance de la productivité était moins rapide.

On peut formuler les observations suivantes sans risque de se tromper :

— Le changement technique n'accroîtrait pas le chômage de plus de 5 à 6 points sur une durée de plusieurs décennies.
— Cette baisse de l'emploi pourrait être entièrement compensée par un léger raccourcissement de la durée du travail.
— Si ce raccourcissement de la durée du travail n'était pas réversible, il ne ferait qu'aggraver

Tableau E.2
Mesures globales de la productivité dans les industries produisant des biens commerciaux de 1946 à 1981
(Pourcentages annuels de croissance)

	1946 à 1981	1961 à 1971	1971 à 1981	1978 à 1979	1979 à 1980	1980 à 1981
Production par heure-personne	4,9 %	5,4 %	1,7 %	–0,4 %	–0,8 %	0,7 %

Source : Statistiques Canada, *Système de comptabilité nationale. Mesures globales de productivité* (cat. 14-201).

Tableau E.3
Index du chômage relatif, selon divers scénarios

	1986	1991	1996	2001	2011	2021	2031
Scénario de référence (avec une hausse de 1,8 % de la productivité)	11,9 %	11,0 %	9,8 %	9,8 %	7,9 %	0,5 %	–5,3 %
2e scénario (avec une hausse de 3,2 % de la productivité)	12,8 %	12,8 %	12,3 %	12,8 %	11,9 %	5,4 %	–
Différence par rapport au cas de référence, au 2e scénario et au travail accéléré avec semaine raccourcie	0,9 %	1,8 %	2,5 %	3,0 %	4,0 %	4,9 %	5,3 %
2e scénario et réduction de la semaine de travail	–	–0,1 %	–0,8 %	–1,4 %	–0,2 %	0,1 %	–
Différence par rapport au scénario de référence							
Différence par rapport au 2e scénario	–0,9 %	–1,4 %	–3,3 %	–4,4 %	–4,2 %	–4,8 %	–5,7 %
2e scénario avec hausse de la demande							
Différence par rapport au scénario de référence	0,5 %	0,9 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %	1,8 %	1,4 %
Différence par rapport au 2e scénario	–0,4 %	–0,9 %	–1,5 %	–2,1 %	–2,0 %	–3,1 %	–3,9 %

Source : Statistique Canada, tableau préparé à l'intention de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.
Note : L'index du chômage relatif, que Statistique Canada appelle «tensions du marché du travail», compare l'offre et la demande de main-d'œuvre.

l'insuffisance de main-d'œuvre à long terme prévue pour la période de 2021 à 2031.

— Si les gains «de revenu réel» rendus possibles par une amélioration de la productivité servaient à accroître le temps de loisirs, l'effet de réduction du coût comparatif des biens et services produits au Canada par rapport au prix des articles étrangers serait moins marqué, voire inexistant. La détérioration de la balance commerciale risquerait alors de réduire autant, sinon plus, l'emploi au Canada que la croissance de la productivité.

— Dans une économie ouverte comme celle du Canada, la croissance de la productivité est sans doute moins importante dans l'absolu que par rapport à l'étranger. Si la productivité progresse plus vite au Canada que dans les pays concurrents, nos prix de revient diminueront par rapport aux leurs et notre balance commerciale s'améliorera suffisamment pour créer davantage d'emplois que la hausse de la productivité n'en fera disparaître.

3e scénario

Éducation ou participation au marché du travail
En 1980, seulement 52,6 % des jeunes de 15 à 19 ans et 10,4 % des Canadiens âgées de 20 à 24 ans étaient inscrits à des cours à plein temps. Les inscriptions dans les établissements d'enseignement (en pourcentage de la population) en 1985 sont passées à 60,5 % pour les jeunes de 15 à 19 ans et à 14,1 % pour ceux de 19 à 24 ans.

Nous avons simulé à l'aide du CRSE quatre scénarios d'accroissement des inscriptions dans les établissements d'enseignement :

1 On suppose que le faible taux d'inscriptions de 1981 (correspondant à un taux d'activité de 53 %) passe à 100 % pour cette catégorie d'âge. (Bien que ce taux soit peu probable, on s'en sert pour mesurer l'effet maximal.) Cela ramènerait le taux d'activité de ce groupe à 30 %. La réduction du taux de chômage qui en découlerait serait de 0,8 point de pourcentage.

2 Le deuxième scénario repose sur la hausse effective des inscriptions observée en 1985. Cette hausse a déjà ramené le taux d'activité des jeunes de 15 à 19 ans à 39 % et reflète la décision de certains de poursuivre leurs études au niveau postsecondaire. Pour que 100 % des membres de ce groupe d'âge soient inscrits au secondaire, il faudrait que le taux d'activité tombe à 24 %. Cela réduirait le taux de chômage de 1,8 point.

3 Un troisième scénario tient compte du problème du rattrapage scolaire des adultes de 25 ans ou plus qui sont actuellement sur le marché du travail. En 1981, 4 % des actifs de 25 à 44 ans étudiaient à plein temps. Nous supposons que le changement technologique obligera à accroître de 50 % les inscriptions à plein temps dans ce groupe d'âge. Il en résulterait une baisse de 2 % du taux d'activité et de 1,5 point du taux de chômage.

4 En 1981, 31 % des jeunes adultes ne détenaient pas de diplôme d'études secondaires. Si l'on suppose qu'il faudrait en moyenne une année et demie d'études pour rattraper le retard et si l'on répartit les efforts nécessaires sur dix ans pour amener tous les Canadiens au moins au niveau de la fin du secondaire, on obtient une baisse de 2 points du taux de chômage.

Outre qu'elle aurait une incidence à long terme sur la compétitivité du Canada, sur son taux de croissance économique et sa capacité d'emploi, l'éducation pourrait contribuer dans une mesure appréciable à réduire le chômage. Les modèles reposent sur l'objectif relativement modeste d'un achèvement des études secondaires, ou de l'obtention d'un niveau équivalent par tous les Canadiens. L'application d'une politique de ce genre permettrait de retrancher plus de 5 points au taux de chômage.

L'élaboration d'une politique de mise en valeur des ressources humaines pour le Canada devrait faire une aussi large place à l'élévation du niveau d'études qu'à l'augmentation de la durée des loisirs (c'est-à-dire la réduction de la durée du travail) parmi les moyens permettant d'équilibrer l'offre et la demande de main-d'œuvre.

4e scénario

Choix du mode de vie

La retraite

Nous n'avons pas utilisé de modèle de simulation pour ce qui est de la retraite. Nous avons cependant considéré les hypothèses suivantes :

— La souplesse accrue dont on envisage actuellement de doter les régimes de pension donnera à certains la possibilité de prendre leur retraite relativement tôt (avant 65 ans). Cela pourrait faire baisser le taux d'activité par rapport au niveau actuel.

— La souplesse accrue des régimes de pension accroîtra également la possibilité, pour d'autres travailleurs, de prendre une retraite relativement tardive (après 65 ans). L'amélioration de l'état de santé des personnes âgées favorisera cette possibilité. Il deviendra réellement possible à bien des gens de travailler jusqu'à 75 ans, étant donné le recul relatif des secteurs primaire et secondaire au profit de celui des services. Dans ce scénario, les taux d'activité augmenteraient par rapport aux niveaux actuels.

— On s'est servi du modèle CRSE pour examiner les variations de la main-d'œuvre que pourrait

entraîner un élargissement des possibilités de travail à temps partiel. En 1985, 12 % des personnes âgées de 55 à 64 ans et 35 % des gens de plus de 65 ans travaillaient à temps partiel. Mais, selon une enquête menée par le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, 40 % des gens de 55 ans et plus aimeraient avoir un emploi à temps partiel[1]. L'élargissement des possibilités de travail à temps partiel favoriserait une hausse du taux d'activité des travailleurs âgés. Il permettrait aussi peut-être de réduire le taux de chômage. La simulation, au moyen du CRSE, d'un scénario qui permettrait de remplacer un poste à temps plein par deux postes à temps partiel et 25 % d'un poste à temps plein, a montré un retour progressif au taux d'activité des travailleurs âgés observé au début des années 1970 ou une diminution moyenne de 1,5 point du taux de chômage sur l'ensemble de la période de 1981 à 2031.

La participation des femmes au travail rémunéré

Nous avons effectué deux simulations afin d'évaluer ce qui arriverait si l'on modifiait l'exemption d'impôt pour conjoint à charge pour faire mieux cadrer ces avantages fiscaux avec la situation d'une famille dont un des conjoints reste temporairement à la maison pour s'occuper des enfants. Nous avons retenu «l'équivalent de l'exemption de marié(e)» qui, à l'heure actuelle, privilégie les chefs de familles monoparentales.

Les répercussions sur les taux de participation au travail rémunéré de cette transformation et réorientation possibles des exemptions fiscales seront fonction des taux d'utilisation effectifs, c'est-à-dire de la décision de l'un ou l'autre parent de prendre un congé parental de longue durée. À cet effet, nous avons effectué deux simulations, l'une présumant un taux de participation de 15 %, l'autre, un taux de 25 %. Le tableau E.4 fait état de l'effet escompté de ces taux sur l'index du chômage relatif.

On ne possède pas beaucoup de renseignements sur les préférences des parents et encore moins sur la manière dont ils réagiraient à une modification de l'ensemble des encouragements financiers en fonction desquels ils font leur choix. Les résultats présentés ici sont très hypothétiques.

Combinaison des scénarios

Une combinaison des quatre scénarios permet de constater une baisse rapide et durable des tensions sur le marché du travail (du chômage). Le tableau E.5 illustre les différents profils qui seraient observés sur plusieurs décennies.

Tableau E.4
Effet des congés parentaux sur l'index du chômage relatif

Taux d'utilisation	1986	1991	1996	2001	2011	2021	2031
15 %	−0,6 %	−1,2 %	−1,1 %	−1,1 %	−1,1 %	−1,3 %	−1,3 %
25 %	−0,8 %	−1,8 %	−1,8 %	−1,8 %	−1,9 %	−2,1 %	−2,2 %

Source : Statistique Canada, tableau préparé à l'intention de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.
Note : L'index du chômage relatif, que Statistique Canada appelle «tensions du marché du travail», compare l'offre et la demande d'emplois.

Tableau E.5
Index du chômage relatif résultant d'une combinaison de scénarios, de 1986 à 2031

	1986	1991	1996	2001	2011	2021	2031
Scénario de référence	11,9 %	11,0 %	9,8 %	9,8 %	7,9 %	0,5 %	-5,3 %
Combinaison de scénarios de baisse du taux d'activité[a]	9,8 %	7,6 %	6,1 %	5,5 %	4,5 %	1,7 %	0 %
Réduction du taux d'activité avec changements de la productivité sans compensation[b]	10,7 %	9,4 %	8,6 %	8,6 %	8,7 %	6,5 %	5,0 %
Avec réduction de la durée du travail[c]	9,9 %	7,5 %	5,4 %	4,1 %	4,4 %	1,8 %	0 %
Avec hausse de la demande[d]	10,2 %	8,5 %	7,3 %	6,5 %	6,6 %	3,5 %	1,0 %

a On présume une réduction des taux de participation.
b On présume une réduction des taux de participation et une augmentation de la productivité.
c On présume une simple réduction de la durée du travail.
d On présume uniquement une augmentation de la demande au pays et à l'étranger.
Source : Statistique Canada, tableau préparé à l'intention de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage.
Note : L'index du chômage relatif, que Statistique Canada appelle «tensions du marché du travail», compare l'offre et la demande de la main-d'œuvre.

La combinaison de scénarios comprend des modifications de taux d'activité avec des hypothèses de hausse de la productivité, diverses possibilités de réduction de la durée du travail et une augmentation de la demande intérieure et extérieure. Elle présente une gamme complète de possibilités d'avenir pour les responsables de la politique publique. Ces chiffres résument une bonne partie de l'ensemble des connaissances que nous possédons sur les changements de composition de la population active, la demande finale de biens et de services, l'évolution des taux d'activité et l'amélioration de la productivité sous l'effet des variations démographiques. Il ne s'agit pas de prévisions. Ces chiffres constituent une panoplie d'outils qui nous aident à évaluer les répercussions à court et à long terme des diverses politiques possibles.

Cet exercice représente une tentative assez simpliste de formulation d'une politique de mise en valeur des ressources humaines. Nous n'en tirons aucune conclusion. Nous voulons montrer, si imparfaitement que ce soit, comment une politique de mise en valeur des ressources humaines peut être élaborée, et nous voulons donner un aperçu des questions qu'un cadre analytique permettrait de traiter.

Note

1 Santé nationale et Bien-être social Canada, Direction générale de la politique de la recherche et de la planification à long terme, *La retraite au Canada* (2 volumes), Ottawa, mai 1977.

Brève description du Régime d'assurance-chômage en 1986

Objectifs

L'assurance-chômage est un programme d'envergure nationale qui vise les deux objectifs suivants :

— protéger le revenu des travailleurs qui se trouvent temporairement sans rémunération;

— assortir le mieux possible les emplois disponibles et les travailleurs en chômage.

Protection

Le régime assure les travailleurs qui détiennent un emploi assurable. Les principales exceptions sont les personnes âgées de 65 ans et plus, les travailleurs autonomes (sauf les pêcheurs qui sont protégés par des dispositions spéciales) et les personnes qui travaillent moins de 15 heures par semaine et gagnent moins de 20 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable (99 $ en 1986).

Critères d'admissibilité

Pour avoir droit aux prestations, l'assuré doit avoir subi un arrêt de rémunération et avoir accumulé un certain nombre de semaines d'emploi assurables.

En général, dans le cas d'une personne ayant cessé de travailler pour cause de maladie ou de grossesse, on considère qu'il y a arrêt de rémunération lorsque les gains normalement tirés de l'emploi tombent au-dessous de 60 % de la rémunération hebdomadaire assurable que suppose l'emploi en question. Dans les autres cas, il y a arrêt de rémunération lorsque, après la cessation d'emploi, l'assuré est demeuré sept jours consécutifs sans travail rémunéré.

La norme de base d'admissibilité varie de 10 à 14 semaines d'emploi assurables au cours de la période de référence (qui correspond normalement aux 52 dernières semaines) et tient compte du taux de chômage que connaît la région économique dans laquelle réside le prestataire. Les critères variables d'admissibilité sont indiqués au tableau F.1.

Tableau F.1
Critères variables d'admissibilité

Taux de chômage régional	Semaines d'emploi assurables requises
6 % et moins	14
6,1 à 7 %	13
7,1 à 8 %	12
8,1 à 9 %	11
Plus de 9 %	10

Les prestataires qui ont touché des prestations au cours de la période de référence sont des réitérants. Pour être admissibles aux prestations, ils doivent avoir à leur actif une semaine additionnelle d'emploi pour chaque semaine de prestations qu'ils touchent en plus du minimum établi pour la région, à concurrence de 6 semaines au maximum, tel qu'indiqué au tableau F.2. Par exemple, si dans une région où le taux de chômage n'atteint pas 6 %, un assuré a touché 20 semaines de prestations au cours des dernières 52 semaines, le minimum requis s'élèverait à 20 semaines d'emploi assurables (soit 14 semaines de base plus 6 semaines de pénalité). Cependant, dans une région où le taux de chômage se situe entre 9 et 11,5 %, le prestataire serait tenu d'avoir à son actif 16 semaines de travail assurables seulement (soit 10 semaines de base et 6 semaines de pénalité). La disposition visant les réitérants ne s'applique pas aux régions où le taux de chômage est supérieur à 11,5 %.

Les prestataires qui ont accumulé, au total, moins de 14 semaines d'emploi assurables, en tenant compte des prestations d'assurance-chômage payées ou payables ou d'autres semaines prescrites dans le Règlement, au cours de la période de 52 semaines antérieure à la période de référence (soit les 104 semaines précédentes), sont des personnes qui deviennent ou redeviennent actives. Elles doivent avoir accumulé 20

Tableau F.2
Semaines d'emploi assurables exigées des prestataires réitérants, selon les régions

Semaines de prestations payées/payables dans la période de référence	Semaines d'emploi assurables selon le taux de chômage régional					
	6% et moins	De 6,1 à 7 %	De 7,1 à 8 %	De 8,1 à 9 %	De 9,1 à 11,5%	Plus de 11,5 %
10 et moins	14	13	12	11	10	10
11	14	13	12	11	11	10
12	14	13	12	12	12	10
13	14	13	13	13	13	10
14	14	14	14	14	14	10
15	15	15	15	15	15	10
16	16	16	16	16	16	10
17	17	17	17	17	16	10
18	18	18	18	17	16	10
19	19	19	18	17	16	10
20 et plus	20	19	18	17	16	10

semaines d'emploi assurables au cours de la période de référence.

La période de référence de 52 semaines peut être prolongée jusqu'à 104 semaines au maximum dans les cas où la personne intéressée a été incapable de travailler en raison d'une maladie, d'une grossesse, d'une incarcération ou parce qu'elle suivait un cours de formation approuvé ou touchait une indemnité d'accident du travail pour incapacité totale temporaire.

Les semaines d'emploi et la rémunération assurables sont rapportées par l'employeur sur le relevé d'emploi que l'employé doit annexer à sa demande de prestations.

Prestations

Des prestations sont versées pendant une période maximale de 50 semaines une fois qu'un délai de carence de 2 semaines s'est écoulé. La rémunération touchée pendant le délai de carence est déduite des prestations afférentes aux 3 premières semaines. Les sommes déduites pour chaque semaine du délai de carence ne dépassent pas le taux de prestations. Les sommes touchées à titre de congé de maladie ou de maternité ou perçues en vertu d'un régime collectif d'assurance-salaire ne prennent pas valeur de rémunération pendant le délai de carence.

Les prestations ordinaires sont payables en trois phases successives, comme suit :

— Prestations initiales – une semaine de prestations pour chaque semaine d'emploi assurable (jusqu'à concurrence de 25 semaines de prestations au cours de la période de prestations de 52 semaines).
— Prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi – une semaine de prestations pour chaque tranche de deux semaines d'emploi assurables conformément au tableau F.3.
— Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional – deux semaines de prestations pour chaque tranche de 0,5 % du taux de chômage régional qui dépasse 4 %, conformément au tableau F.4.

L'assuré peut toucher un maximum de 50 semaines de prestations au cours de la période de prestations de 52 semaines.

Pour déterminer les normes d'admissibilité et le montant des prestations, on a établi 48 régions économiques aux fins de l'assurance-chômage.

Des prestations de maladie sont versées aux prestataires qui prouvent leur incapacité au moyen d'un certificat médical et qui ont accumulé au moins 20 semaines d'emploi assurables. Un maximum de 15 semaines de prestations de

Tableau F.3
Prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi

Semaines d'emploi dans la période de référence du prestataire	Durée maximum des prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi (en semaines)
27 ou 28	1
29 ou 30	2
31 ou 32	3
33 ou 34	4
35 ou 36	5
37 ou 38	6
39 ou 40	7
41 ou 42	8
43 ou 44	9
45 ou 46	10
47 ou 48	11
49 ou 50	12
Plus de 50	13

Tableau F.4
Prestations régionales de prolongation

Taux de chômage régional	Durée maximum des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional (en semaines)
De 4,1 à 4,5 %	2
De 4,6 à 5 %	4
De 5,1 à 5,5 %	6
De 5,6 à 6 %	8
De 6,1 à 6,5 %	10
De 6,6 à 7 %	12
De 7,1 à 7,5 %	14
De 7,6 à 8 %	16
De 8,1 à 8,5 %	18
De 8,6 à 9 %	20
De 9,1 à 9,5 %	22
De 9,6 à 10 %	24
De 10,1 à 10,5 %	26
De 10,6 à 11 %	28
De 11,1 à 11,5 %	30
Plus de 11,5 %	32

maladie sont payées à même les 25 semaines de prestations initiales.

Des prestations de maternité sont versées sur présentation d'un certificat médical attestant la grossesse, à condition que la prestataire ait accumulé 20 semaines d'emploi assurables. Un maximum de 15 semaines de prestations consécutives de maternité sont versées à même les prestations initiales. Elles doivent correspondre aux 15 premières semaines de prestations initiales et peuvent commencer 8 semaines avant la date présumée de l'accouchement et se terminer 17 semaines après la naissance. (Remarque : Une prestataire enceinte qui n'a pas droit aux prestations de maternité ne peut toucher aucune prestation pendant la période de 8 semaines précédant la date prévue de l'accouchement, pendant la semaine de l'accouchement et pendant les 6 semaines suivant l'accouchement.) En cas d'adoption d'un enfant, l'un des parents a droit à 15 semaines de prestations d'adoption à partir de la semaine même où l'enfant a été placé dans la famille. Combinées, les prestations de maternité et de maladie ne peuvent dépasser 15 semaines de prestations.

Une prestation spéciale de retraite représentant l'équivalent de 3 semaines de prestations est payable globalement aux personnes qui ont atteint l'âge de 65 ans et qui ont 20 semaines d'emploi assurables au cours de la période de référence. Des prestations peuvent également être versées aux assurés qui suivent un cours de formation approuvé ou participent à des projets de création d'emplois ou de travail partagé approuvés. Dans ces cas, les périodes de prestations et le nombre de semaines de prestations versées peuvent dépasser le maximum habituel de 50 semaines.

Les prestataires ne sont pas couverts pour une période pouvant aller jusqu'à 6 semaines s'ils ont quitté leur emploi sans justification, s'ils ont été congédiés pour inconduite au cours de leur travail ou s'ils ont refusé un emploi convenable. Les prestataires qui ne peuvent prouver leur admissibilité parce que, par exemple, ils ne sont pas disponibles pour travailler, n'ont pas droit aux prestations tant que cette situation persiste. Des prestations ne peuvent être versées aux prestataires touchés par un conflit de travail.

Le taux de prestations représente 60 % de la rémunération assurable moyenne touchée au cours des semaines de référence. On retient la rémunération des 20 dernières semaines de la période de référence dans le cas des prestataires qui ont accumulé 20 semaines ou plus d'emploi

assurables ou de toutes les semaines de la période de référence dans le cas des prestataires qui ont accumulé moins de 20 semaines d'emploi assurables. En 1986, le montant maximal des prestations hebdomadaires est de 297 $. Les prestations d'assurance-chômage sont imposables.

Les prestataires peuvent interjeter appel des décisions relatives aux prestations, en première instance, devant un conseil arbitral et, en deuxième instance, devant un juge-arbitre de la Cour fédérale. Dans des circonstances particulières, on peut interjeter appel devant la Cour fédérale du Canada et devant la Cour suprême du Canada.

Des dispositions particulières régissent les prestations des pêcheurs. Par exemple, les pêcheurs indépendants ne peuvent toucher les prestations spéciales de pêcheurs que du 1er novembre au 15 mai.

Certains prestataires peuvent avoir à rembourser une partie des prestations d'assurance-chômage. Si le revenu net du prestataire aux fins de l'impôt sur le revenu (y compris les prestations d'assurance-chômage touchées) dépasse 38 766 $ en 1986, le prestataire devra rembourser jusqu'à 30 % des prestations d'assurance-chômage qu'il aura touchées en 1986, ou 30 % de son revenu net dépassant 38 766 $ en 1986 (si ce dernier montant est inférieur).

Effets de la rémunération sur les prestations

Toute rémunération qui dépasse 25 % des prestations d'assurance-chômage touchées pendant la période des prestations est déduite des prestations. C'est ce qu'on appelle la règle des gains admissibles. Toute rémunération touchée par un prestataire pendant qu'il reçoit des prestations de maladie ou de maternité est déduite de ces prestations.

Les sommes reçues au titre de paye de vacances, d'indemnité de cessation d'emploi, de rente de retraite, de salaire tenant lieu d'un préavis et de prime et gratification constituent une rémunération et ont pour effet de réduire les prestations ou d'en retarder le paiement. Les sommes reçues au titre de pension d'invalidité, d'allocation de secours, d'indemnité en vertu d'un régime d'assurance-maladie non collectif ou des prestations supplémentaires de chômage ne constituent pas une rémunération aux fins de l'assurance-chômage et n'ont pas pour effet de réduire les prestations ou d'en retarder le paiement.

Financement

Le Régime d'assurance-chômage est financé selon une formule tripartite, au moyen des cotisations des employeurs et des salariés et des contributions du gouvernement fédéral. En 1986, la cotisation de base des employés est de 2,35 $ par tranche de 100 $ de la rémunération hebdomadaire assurable. La cotisation patronale représente 1,4 fois celle des employés (3,29 $ par tranche de 100 $ en 1986). Le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable est de 495 $. Il est augmenté chaque année en fonction du taux moyen d'augmentation des salaires au cours des huit dernières années.

Les cotisations sont déductibles du revenu imposable. Les revenus provenant des cotisations couvrent le coût des prestations initiales, des prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi, des prestations de maladie, de maternité, d'indemnités spéciales de cessation d'emploi et des prestations de travail partagé ainsi que les frais d'administration de la *Loi sur l'assurance-chômage* qui comprend le Service national de placement.

Le gouvernement fédéral assume le coût des prestations de prolongation fondée sur le taux régional de chômage, des prestations versées aux pêcheurs indépendants qui dépassent les cotisations versées au titre de cet emploi ainsi que le coût des prestations de prolongation versées aux personnes qui suivent un cours de formation approuvé ou participent à des projets approuvés de travail partagé ou de création d'emplois.

Organisation et administration

De façon générale, l'application de la *Loi sur l'assurance-chômage* relève du ministre de l'Emploi et de l'Immigration et c'est la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada qui est chargée de l'administration du Régime d'assurance-chômage. Toutefois, il existe des modalités spéciales visant la perception des cotisations, la détermination de l'emploi assurable ainsi que le remboursement des prestations. Ces modalités relèvent du ministre du Revenu national et sont appliquées par Revenu Canada, Impôt.

Annexe G

Données statistiques

La présente annexe contient des données statistiques plus détaillées sur les prestataires du régime actuel. En outre, elle apporte un supplément d'information sur les hypothèses qui sous-tendent l'analyse des diverses formules dont il est question au chapitre 7 et sur les répercussions de ces divers scénarios sur les particuliers.

Le régime actuel

Les renseignements contenus dans les tableaux G.1 à G.12 nous éclairent sur le fonctionnement du Régime d'assurance-chômage actuel. Les tableaux G.1 à G.7 montrent le rapport qui existait entre les semaines de travail et les semaines de prestations dans le cas des demandes de prestations ordinaires ayant pris fin en 1984. Les données du tableau G.2 servent de fondement à l'histogramme du tableau 2.18 (chapitre 2). Les tableaux G.3 à G.7 contiennent à peu près les mêmes données, mais par région. Les tableaux G.8 à G.12 nous renseignent sur le recours à l'assurance-chômage, par industrie, par groupe d'âge et par sexe, par revenu familial et par province. Ils font pendants au tableau 2.14 du chapitre 2, qui présente les mêmes renseignements par profession.

Tableau G.1

Proportion de prestataires ayant épuisé leurs prestations, selon le nombre de semaines d'emploi assurables, en 1984

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestataires	Nombre de prestataires en fin de droit	Proportion de prestataires ayant épuisé leurs prestations
10 à 14	207 100	68 300	33,0 %
15 à 19	174 500	48 700	27,9 %
20 à 24	321 300	93 700	29,2 %
25 à 29	208 700	49 100	23,5 %
30 à 34	116 300	33 600	28,9 %
35 à 39	131 800	27 500	20,9 %
40 à 44	147 900	31 100	21,0 %
45 à 49	151 600	42 000	27,7 %
50 à 51	145 300	46 200	31,8 %
52 et plus	230 100	80 500	35,0 %
Total	1 834 600	520 700	28,4 %

Source : D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
Note : Ces données concernent les demandes de prestations ordinaires classées en 1984.

Tableau G.2
Canada : nombre de prestations ordinaires en 1984 [a]

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestations touchées						
	0	1 à 4	5 à 9	10 à 14	15 à 19	20 à 24	25 à 29
10 à 14	2 900	5 600	7 000	9 200	12 000	15 300	21 200
15 à 19	3 400	5 900	10 900	12 900	13 700	15 100	20 000
20 à 24	7 800	11 800	19 300	20 700	24 200	31 800	40 700
25 à 29	5 500	10 600	15 500	21 800	22 400	29 500	23 400
30 à 34	6 400	8 500	16 000	21 100	26 800	19 000	12 900
35 à 39	5 600	8 100	20 600	20 400	16 500	9 200	8 600
40 à 44	7 400	12 000	39 700	15 000	11 900	9 700	7 500
45 à 49	14 400	18 300	16 300	12 000	12 100	10 400	9 400
50 à 51	11 400	13 900	13 200	10 200	10 500	9 100	9 200
52 et plus	12 900	17 500	19 300	17 600	16 300	15 300	16 100
Total	77 700	112 200	177 800	160 900	166 400	164 400	169 000

Semaines d'emploi assurables	Répartition procentuelle des prestataires selon la durée de la période de prestations						
	0	1 à 4	5 à 9	10 à 14	15 à 19	20 à 24	25 à 29
10 à 14	1,4	2,7	3,4	4,4	5,8	7,4	10,2
15 à 19	1,9	3,4	6,2	7,4	7,9	8,7	11,5
20 à 24	2,4	3,7	6,0	6,4	7,5	9,9	12,7
25 à 29	2,6	5,1	7,4	10,4	10,7	14,1	11,2
30 à 34	3,8	5,1	9,6	12,7	16,1	11,4	7,8
35 à 39	4,3	6,2	15,6	15,5	12,5	7,0	6,5
40 à 44	5,0	8,1	26,9	10,1	8,1	6,6	5,1
45 à 49	9,5	12,1	10,8	7,9	8,0	6,9	6,2
50 à 51	7,8	9,6	9,1	7,0	7,2	6,3	6,3
52 et plus	5,6	7,6	8,4	7,7	7,1	6,7	7,0
Total	4,1	6,0	9,4	8,5	8,8	8,7	9,0

a Seuls les bénéficiaires ordinaires qui ne recevaient pas de prestations d'une autre catégorie sont visés. Les données incluent toutes les demandes classées en 1984.
Source : D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
Note : Peu de travailleurs ayant accumulé de 10 à 19 semaines d'emploi assurables sont admissibles aux prestations pendant 50 semaines ou plus, mais une proportion importante de travailleurs touchent des prestations pendant 30 à 49 semaines (des données plus précises montrent une forte concentration dans la période de «40 à 44 semaines».) Plus la durée d'emploi est longue, moins les prestataires demeurent longtemps en chômage. Environ 5 % des prestataires accumulent de 10 à 19 semaines d'emploi assurables et touchent des prestations pendant au moins 40 semaines.

30 à 34	35 à 39	40 à 44	45 à 49	50 et plus	Total
33 200	40 300	49 300	10 400	700	207 100
26 600	22 100	15 400	21 500	7 000	174 500
38 200	31 900	29 600	25 500	39 800	321 300
15 400	16 100	17 500	11 900	19 100	208 700
11 600	10 000	10 900	9 800	13 300	166 300
9 400	5 800	6 800	8 700	12 000	131 700
7 900	5 900	7 000	11 000	12 800	147 800
6 800	9 600	12 300	11 400	18 500	151 500
8 200	9 100	14 200	14 600	21 800	145 400
12 900	12 100	23 500	26 200	40 300	230 000
170 200	162 900	186 500	151 000	185 300	1 884 300

30 à 34	35 à 39	40 à 44	45 à 49	50 et plus	Total	Pourcentage de prestataires selon le nombre de semaines d'emploi assurables
16,0	19,5	23,8	5,0	0,3	100 %	11,0 %
15,2	12,7	8,8	12,3	4,0	100 %	9,3 %
11,9	9,9	9,2	7,9	12,4	100 %	17,1 %
7,4	7,7	8,4	5,7	9,2	100 %	11,1 %
7,0	6,0	6,6	5,9	8,0	100 %	8,8 %
7,1	4,4	5,2	6,6	9,1	100 %	7,0 %
5,3	4,0	4,7	7,4	8,7	100 %	7,8 %
4,5	6,3	8,1	7,5	12,2	100 %	8,0 %
5,6	6,3	9,8	10,0	15,0	100 %	7,7 %
5,6	5,3	10,2	11,4	17,5	100 %	12,2 %
9,0	8,6	9,9	8,0	9,8	100 %	100 %

Tableau G.3

Provinces de l'Atlantique : nombre de prestations ordinaires en 1984 [a]

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestations touchées						Total
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus	
10 à 19	2 900	5 800	10 000	29 600	19 100	1 300	68 700
20 à 29	6 100	7 100	11 700	10 600	7 200	5 700	48 400
30 à 39	4 300	8 300	5 800	4 800	4 000	2 700	29 900
40 à 49	6 800	2 800	2 700	2 300	3 500	1 900	20 000
50 et plus	6 200	4 600	3 900	4 600	6 900	4 600	30 800
Total	26 300	28 600	34 100	51 900	40 700	16 200	197 800

Semaines d'emploi assurables	Répartition procentuelle des prestataires selon la durée de la période de prestations						Total	Pourcentage de prestataires selon le nombre de semaines d'emploi assurables
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus		
10 à 19	4,2 %	8,4 %	14,6 %	43,1 %	27,8 %	1,9 %	100 %	34,7 %
20 à 29	12,6 %	14,7 %	24,2 %	21,9 %	14,9 %	11,8 %	100 %	24,5 %
30 à 39	14,4 %	27,8 %	19,4 %	16,1 %	13,4 %	9,0 %	100 %	15,1 %
40 à 49	34,0 %	14,0 %	13,5 %	11,5 %	17,5 %	9,5 %	100 %	10,1 %
50 et plus	20,1 %	14,9 %	12,7 %	14,9 %	22,4 %	14,9 %	100 %	15,6 %
Total	13,3 %	14,5 %	17,2 %	26,2 %	20,6 %	8,2 %	100 %	100,0 %

a Seuls les bénéficiaires ordinaires qui ne recevaient pas de prestations d'une autre catégorie sont visés. Les données incluent toutes les demandes classées en 1984.
Source : D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
Note : Pour un plus grande nombre de prestataires, la durée d'emploi est courte et la période de prestations longue par rapport à d'autres régions. Environ 10 % des prestataires accumulent de 10 à 19 semaines d'emploi assurables et touchent des prestations pendant au moins 40 semaines.

Tableau G.4

Québec : nombre de prestations ordinaires en 1984 [a]

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestations touchées						Total
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus	
10 à 19	13 400	17 900	29 000	42 000	37 000	3 600	142 900
20 à 29	22 800	31 800	48 600	38 400	30 200	28 600	200 400
30 à 39	23 100	31 000	14 900	11 400	9 600	7 400	97 400
40 à 49	34 200	15 700	12 800	8 400	10 800	10 600	92 500
50 et plus	28 500	14 800	15 000	13 200	25 000	22 700	119 200
Total	122 000	111 200	120 300	113 400	112 600	72 900	652 400

Semaines d'emploi assurables	Répartition procentuelle des prestataires selon la durée de la période de prestations						Total	Pourcentage de prestataires selon le nombre de semaines d'emploi assurables
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus		
10 à 19	9,4 %	12,5 %	20,3 %	29,4 %	25,9 %	2,5 %	100 %	21,9 %
20 à 29	11,4 %	15,9 %	24,3 %	19,2 %	15,1 %	14,3 %	100 %	30,7 %
30 à 39	23,7 %	31,8 %	15,3 %	11,7 %	9,9 %	7,6 %	100 %	14,9 %
40 à 49	37,0 %	17,0 %	13,8 %	9,1 %	11,7 %	11,5 %	100 %	14,2 %
50 et plus	23,9 %	12,4 %	12,6 %	11,1 %	21,0 %	19,0 %	100 %	18,3 %
Total	18,7 %	17,0 %	18,4 %	17,4 %	17,3 %	11,2 %	100%	100,0 %

a Seuls les bénéficiaires ordinaires qui ne recevaient pas de prestations d'une autre catégorie sont visés. Les données incluent toutes les demandes classées en 1984.
Source : D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
Note : Les données concernant le Québec ressemblent beaucoup aux données pour l'ensemble du Canada.

Tableau G.5

Ontario : nombre de prestations ordinaires en 1984 [a]

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestations touchées						Total
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus	
10 à 19	10 000	10 000	14 300	17 300	9 300	1 300	62 200
20 à 29	20 600	23 000	28 900	20 400	18 700	7 200	118 800
30 à 39	18 600	22 100	12 200	7 600	11 400	6 200	78 000
40 à 49	32 100	14 500	8 100	7 100	11 600	7 700	81 100
50 et plus	26 700	15 700	12 900	10 000	22 700	16 900	105 000
Total	108 000	85 300	76 400	62 500	73 700	39 300	445 200

Semaines d'emploi assurables	Répartition procentuelle des prestataires selon la durée de la période de prestations						Total	Pourcentage de prestataires selon le nombre de semaines d'emploi assurables
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus		
10 à 19	16,1 %	16,1 %	23,0 %	27,8 %	15,0 %	2,1 %	100 %	14,0 %
20 à 29	17,3 %	19,4 %	24,3 %	17,2 %	15,7 %	6,1 %	100 %	26,7 %
30 à 39	23,8 %	28,3 %	15,6 %	9,7 %	14,6 %	7,9 %	100 %	17,5 %
40 à 49	39,6 %	17,9 %	10,0 %	8,8 %	14,3 %	9,5 %	100 %	18,2 %
50 et plus	25,4 %	15,0 %	12,3 %	9,6 %	21,6 %	16,1 %	100 %	23,6 %
Total	24,3 %	19,2 %	17,2 %	14,0 %	16,6 %	8,8 %	100 %	100,0 %

a Seuls les bénéficiaires ordinaires qui ne recevaient pas de prestations d'une autre catégorie sont visés. Les données incluent toutes les demandes classées en 1984.
Source : D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
Note : En Ontario, les prestataires dont la durée d'emploi est courte sont moins nombreux.
Les prestataires de l'Ontario semblent demeurer en chômage moins longtemps que ceux des autres provinces.

Tableau G.6

Provinces des Prairies : nombre de prestations ordinaires en 1984 [a]

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestations touchées						Total
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus	
10 à 19	3 800	6 000	6 300	6 900	6 300	200	29 500
20 à 29	11 900	14 600	19 200	14 700	13 800	5 100	79 300
30 à 39	12 500	13 700	9 900	7 300	6 000	4 200	53 600
40 à 49	18 100	10 900	7 000	7 100	7 900	5 100	56 000
50 et plus	14 800	11 500	11 800	7 900	11 500	8 600	66 100
Total	61 100	56 700	54 200	43 800	45 500	23 200	284 500

Semaines d'emploi assurables	Répartition procentuelle des prestataires selon la durée de la période de prestations						Total	Pourcentage de prestataires selon le nombre de semaines d'emploi assurables
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus		
10 à 19	12,9 %	20,3 %	21,4 %	23,4 %	21,4 %	0,7 %	100 %	10,4 %
20 à 29	15,0 %	18,4 %	24,2 %	18,5 %	17,4 %	6,4 %	100 %	28,9 %
30 à 39	23,3 %	25,6 %	18,5 %	13,6 %	11,2 %	7,8 %	100 %	18,8 %
40 à 49	32,3 %	19,5 %	12,5 %	12,5 %	14,1 %	9,1 %	100 %	19,7 %
50 et plus	22,4 %	17,4 %	17,9 %	12,0 %	17,4 %	13,0 %	100 %	23,2 %
Total	21,5 %	19,9 %	19,1 %	15,4 %	16,0 %	8,2 %	100 %	100,0 %

a Seuls les bénéficiaires ordinaires qui ne recevaient pas de prestations d'une autre catégorie sont visés. Les données incluent toutes les demandes classées en 1984.
Source : D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.
Note : Il y a un moins grand nombre de prestataires dont la durée d'emploi est courte (seulement 10 %) et dans leur cas la période de prestations semble plus courte.
Environ 2 % des prestataires seulement avaient une courte durée d'emploi et ont touché des prestations pendant plus de 40 semaines.

Tableau G.7

Colombie-Britannique : nombre de prestations ordinaires en 1984 [a]

Semaines d'emploi assurables	Nombre de prestations touchées						Total
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus	
10 à 19	4 890	5 600	7 300	12 300	13 200	1 300	44 600
20 à 29	8 300	9 800	11 700	11 700	10 600	9 500	61 600
30 à 39	5 900	8 800	6 000	5 700	4 600	4 600	35 600
40 à 49	15 200	6 700	6 700	4 400	7 300	5 900	45 200
50 et plus	11 800	6 900	6 000	5 700	12 400	9 200	52 000
Total	46 100	37 800	36 700	39 800	48 100	30 500	239 000

Semaines d'emploi assurables	Répartition procentuelle des prestataires selon la durée de la période de prestations						Total	Pourcentage de prestataires selon le nombre de semaines d'emploi assurables
	0 à 9	10 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 et plus		
10 à 19	11,0 %	12,6 %	16,4 %	27,6 %	29,6 %	2,9 %	100 %	18,7 %
20 à 29	13,5 %	15,9 %	19,0 %	19,0 %	17,2 %	15,4 %	100 %	25,8 %
30 à 39	16,6 %	24,7 %	16,9 %	16,0 %	12,9 %	12,9 %	100 %	14,9 %
40 à 49	33,6 %	14,8 %	12,6 %	9,7 %	16,2 %	13,1 %	100 %	18,9 %
50 et plus	22,7 %	13,3 %	11,5 %	11,0 %	23,8 %	17,7 %	100 %	21,8 %
Total	19,3 %	15,8 %	15,4 %	16,7 %	20,1 %	12,8 %	100 %	100,0 %

a Seuls les bénéficiaires ordinaires qui ne recevaient pas de prestations d'une autre catégorie sont visés. Les données incluent toutes les demandes classées en 1984.
Source : D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Note : Par rapport à l'ensemble du Canada, la Colombie-Britannique compte un plus grand nombre de prestataires ayant accumulé au moins 50 semaines d'emploi assurables. Les tendances en ce qui concerne la durée des prestations dans cette province ressemblent beaucoup aux moyennes pour l'ensemble du Canada.

Tableau G.8

Prestations d'assurance-chômage et emploi selon le secteur d'activité en 1984

Secteur d'activité	Prestataires		Emplois rémunérés		Rapport entre le pourcentage de prestataires et le pourcentage d'emplois
Pêche[a]	18 000	0,7 %	14 000	0,1 %	5,27
Construction	257 000	11,0 %	472 000	4,8 %	2,29
Foresterie	29 000	1,2 %	68 000	0,7 %	1,77
Finances	213 000	9,1 %	607 000	6,2 %	1,48
Agriculture	52 000	2,2 %	156 000	1,6 %	1,39
Fabrication	486 000	20,7 %	1 938 000	19,7 %	1,05
Administration publique	171 000	7,3 %	791 000	8,0 %	0,91
Mines	38 000	1,6 %	180 000	1,8 %	0,88
Services	580 000	24,7 %	3 093 000	31,4 %	0,79
Commerce	323 000	13,8 %	1 721 000	17,5 %	0,79
Transports	112 000	4,8 %	808 000	8,2 %	0,58
Autre	68 000	2,9 %	–	0,0 %	–
Tous les secteurs	2 346 000	100,0 %	9 848 000	100,0 %	1,00

a Y compris les pêcheurs indépendants, dont l'emploi n'est pas compté dans ce total des emplois rémunérés.
Source : D'après des données de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Note : Les prestataires sont les personnes dont la demande de prestations a été classée en 1984.
Le nombre d'emplois correspond à la moyenne nationale pour 1984.

Tableau G.9
Prestations d'assurance-chômage et emploi selon le groupe d'âge en 1984

Groupe d'âge	Nombre total d'emplois	Nombre de prestataires	Prestations ordinaires totales (en millions de dollars)	Rapport entre les prestations et les cotisations[a]	Surplus de prestations par rapport aux cotisations (en millions de dollars)
Moins de 20 ans	834 000	107 000	302	1,05	14
20 à 24 ans	1 540 000	591 000	2 013	1,63	779
25 à 34 ans	3 117 000	883 000	3 499	1,12	371
35 à 44 ans	2 528 000	461 000	1 813	0,71	– 733
45 à 54 ans	1 719 000	30 000	1 187	0,70	– 517
55 à 65 ans	1 074 000	258 000	1 093	1,09	87
Tous les groupes	10 812 000	2 602 000	9 907	1,00	0

a La contribution fédérale est répartie en fonction de la ventilation des recettes fiscales fédérales.
Source : Statistique Canada, *Nombre de périodes de prestations d'assurance-chômage ordinaires terminées en 1984*, cat. 73-201, 1986; *La population active, décembre 1984*, cat. 70-001, 1985; Revenu Canada, *Statistiques fiscales – 1983*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.

Tableau G.10
Prestations d'assurance-chômage et emploi selon le groupe d'âge et le sexe en 1984

Groupe d'âge	Nombre total d'emplois		Nombre de Prestataires		Prestations ordinaires totales (en millions de dollars)		Rapport entre les prestations et les cotisations[a]		Surplus de prestations par rapport aux cotisations (en millions de dollars)	
	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes	Hommes	Femmes
Moins de 20 ans	433 000	401 000	66 000	41 000	209	93	1,24	0,78	40	– 26
20 à 24 ans	800 000	740 000	356 000	235 000	1 338	675	1,88	1,29	627	152
25 à 34 ans	1 781 000	1 336 000	516 000	368 000	2 202	1 297	1,10	1,15	203	168
35 à 44 ans	1 471 000	1 057 000	276 000	185 000	1 195	619	0,70	0,74	– 521	– 213
45 à 54 ans	1 049 000	671 000	187 000	114 000	810	377	0,68	0,75	– 388	– 129
55 à 65 ans	709 000	365 000	179 000	80 000	820	273	1,10	1,03	78	9
Tous les groupes	6 243 000	4 570 000	1 580 000	1 022 000	6 573	3 334	1,01	0,99	39	– 39

a La contribution fédérale est répartie en fonction de la ventilation des recettes fiscales fédérales.
Source : Statistique Canada, *Nombre de périodes de prestations d'assurance-chômage ordinaires terminées en 1984*, cat. 73-201, 1986; Revenu Canada, *Statistiques fiscales – 1983, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.*

Tableau G.11
Ventilation des prestations d'assurance-chômage selon le revenu familial en 1982

Revenu familial	Estimation des prestations totales (en millions de dollars)	Répartition procentuelle
Moins de 10 000 $	821	11,5 %
10 000 à 20 000 $	2 048	28,7 %
20 000 à 30 000 $	1 763	24,7 %
30 000 à 40 000 $	1 189	16,7 %
40 000 à 50 000 $	633	8,9 %
50 000 $ et plus	681	9,5 %
Total	7 135	100 0 %

Source : D'après des données de Statistique Canada.
Note : Le total ne correspond pas aux données administratives parce que ces données sont tirées d'une enquête dont les chiffres peuvent être inférieurs à la réalité.

Tableau G.12
Prestations d'assurance-chômage et emploi selon la province en 1984

Province	Nombre total d'emplois en 1984	Nombre de prestataires en 1984	Prestations ordinaires totales (en millions de dollars)	Rapport entre les prestations et les cotisations[a]	Surplus de prestations par rapport aux cotisations (en millions de dollars)
Terre-Neuve	176 000	111 000	494	3,38	348
Île-du-Prince-Édouard	49 000	22 000	93	2,83	60
Nouvelle-Écosse	337 000	106 000	403	1,40	115
Nouveau-Brunswick	248 000	10 000	480	2,24	266
Québec	2 722 000	74 000	2 945	1,24	578
Ontario	4 243 000	809 000	2 649	0,67	−1 323
Manitoba	472 000	91 000	299	0,78	−85
Saskatchewan	439 000	68 000	235	0,74	−83
Alberta	1 114 000	217 000	897	0,88	−122
Colombie-Britannique	1 202 000	316 000	1 376	1,22	248
Yukon	n.d.*	4 000	19	1,80	9
Territoires du Nord-Ouest	n.d.	4 000	16	0,61	−10
Canada	11 002 000	2 601 000	9 905	1,00	0

a La contribution fédérale est répartie en fonction de la ventilation des recettes fiscales fédérales.
Source : Statistique Canada, *Nombre de périodes de prestations d'assurance-chômage ordinaires terminées en 1984*, cat. 73-201, 1986; *La population active, décembre 1984*, cat. 71-001, 1985; Revenu Canada, *Statistiques fiscales – 1983*, Ottawa, Approvisionnements et Services, 1985.
* n.d. = non disponible

Les formules de réforme de l'Assurance-chômage

La prévision des répercussions de la réforme que nous ferons subir à l'assurance-chômage ne repose pas sur une science exacte. L'analyse prévisionnelle est restreinte par le nombre et la nature des données disponibles prestataires et par l'impossibilité de connaître l'ampleur des changements sur le comportement des travailleurs qu'entraînerait une modification du régime actuel. Ce facteur est particulièrement important du fait que quelques-unes des propositions visent précisément à induire de tels changements. L'effet de la réforme dépendra en outre des conditions économiques générales, des taux de chômage locaux et du profil des prestataires.

Il convient de se rappeler, à la lecture de ces tableaux, que si le régime était modifié rapidement, c'est-à-dire à la fin des années 1980, l'effet ne serait pas le même que celui que nous prévoyons dans le présent rapport puisque les chiffres dont nous nous sommes servis portent sur les prestataires de 1984. Non seulement la situation économique sera-t-elle différente, mais les répercussions de l'annualisation, par exemple, risquent de ne pas être celles que nous avons calculées en supposant que le comportement de la clientèle allait rester le même. La formule d'annualisation permettrait de réduire les prestations ordinaires versées dans le cadre du régime actuel d'environ 32 %. Elle pourrait avoir des répercussions encore plus considérables lorsque le taux de chômage serait moins élevé; la réduction varierait d'environ 24 % lorsque ce taux serait élevé, comme en 1983, à environ 38 % lorsqu'il serait faible, comme en 1973. Cette variation découle du fait qu'en période de chômage élevé, la proportion de prestataires ayant une durée d'emploi plus longue augmente. Les effets de la formule de la parité, de la proposition de la Commission Macdonald et du régime actuel bonifié seront également fonction des caractéristiques de la population des prestataires qui est elle-même tributaire de la situation économique générale.

Il ne faut donc pas considérer les prévisions contenues dans le présent rapport comme étant immuables. Aucune prévision fondée sur des données de 1984 ne fournit de données statistiques précises au sujet du coût des divers programmes en 1988. Ces estimations sont plutôt un moyen de comparer les répercussions probables de chaque formule, et nous pourrions obtenir des estimations différant quelque peu de celles présentées ici en utilisant d'autres méthodes.

Les modifications prévues au chapitre des dépenses du régime dont il est ici question concernent uniquement les prestations ordinaires (non les prestations de maternité, de pêcheur, de maladie, etc). Nous nous sommes donc servis des données qui existaient sur le nombre de demandes de prestations classées en 1984 (dernières données dont on dispose sur les demandes classées) selon la région, le nombre de semaines d'emploi assurables et la durée de la période de prestations. Les taux de rémunération ont été établis d'après la ventilation de la rémunération assurable des prestataires en 1985 selon les semaines d'emploi assurables. Il faut également noter que, si d'autres données étaient utilisées, les effets prévus des changements au régime différeraient un peu, mais pas d'une manière fondamentale; ce serait le cas, par exemple, si tous les prestataires étaient visés au lieu des seuls prestataires ordinaires, ou encore s'il était tenu compte de toutes les demandes de prestations reçues pendant une année au lieu des seules demandes classées.

Notre modèle comportait en outre plusieurs autres écueils. D'abord, les répercussions qu'aurait l'abolition des normes variables d'admissibilité n'ont pu être déterminées en raison de l'absence de données sur le nombre de personnes qui ne satisfont pas aux conditions générales

d'admissibilité à l'assurance-chômage, mais qui disposent d'au moins 10 semaines d'emploi assurables. Le fait de ne pas tenir compte de ce changement n'aura probablement pas grand effet puisque seulement 13 divisions administratives de l'assurance-chômage appliquent une norme d'admissibilité dépassant 10 semaines.

Il est difficile, ensuite, de déterminer le coût approximatif d'une mesure visant à augmenter la durée maximale de la période de prestations parce qu'il n'y a pas moyen, pour le moment, de savoir pendant combien de temps encore les prestataires ayant épuisé leurs prestations en réclameraient s'ils le pouvaient. Par contre, il est possible de déterminer le coût approximatif maximal d'une telle mesure en supposant que tous les prestataires actuellement en fin de droit continueraient de toucher des prestations jusqu'à la fin de la période supplémentaire de prestations (selon le scénario le plus pessimiste). En traitant des formules d'annualisation et du régime actuel bonifié, nous avons pris soin d'indiquer l'effet qu'auraient les recours présumés aux prestations supplémentaires.

Les données sur les prestataires ne contiennent, enfin, aucun renseignement sur les gains supérieurs au maximum de la rémunération assurable. Elles ont donc été établies à l'aide de statistiques fiscales sur le taux de rémunération des prestataires de l'assurance-chômage. Pour établir le coût des formules proposées, comme celle de la Commission Macdonald par exemple, il est essentiel de disposer de données sur les prestataires ayant accumulé plus de 52 semaines d'emploi assurable. Ces données ont donc été établies à l'aide des données de l'enquête sur la population active relatives à la durée de l'emploi.

Les répercussions des formules sur les particuliers

Les tableaux G.13 à G.24 montrent les répercussions des propositions que nous avons retenues au chapitre 7, soit l'annualisation, la formule de la parité, la proposition de la Commission Macdonald et le régime actuel bonifié, sur les prestataires de St. John's, de Winnipeg et de Toronto. Dans ces tableaux, le délai de carence est inclus dans le nombre réel de semaines de chômage.

Tableau G.13

Effet de l'annualisation sur les habitants de St. John's

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 14,5 %, norme d'admissibilité : 10 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)				
				10	20	30	40	50
Prestations payables en vertu du régime actuel								
10	42	240	10 080	1 920	4 320	6 720	9 120	10 080
20	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
30	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
40	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
50	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
52	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
Prestations payables en vertu de l'annualisation								
10	50	51	2 550	408	918	1 428	1 938	2 448
20	50	102	5 100	816	1 836	2 856	3 876	4 896
30	50	154	7 700	1 232	2 772	4 312	5 852	7 392
40	50	205	10 250	1 640	3 690	5 740	7 790	9 840
50	50	256	12 800	2 048	4 608	7 168	9 728	12 288
52	50	266	13 300	2 128	4 788	7 448	10 108	12 768
Différence par rapport au régime actuel								
10	8	−189	−7 530	−1 512	−3 402	−5 292	−7 182	−7 632
20	0	−138	−6 900	−1 104	−2 484	−3 864	−5 244	−6 624
30	0	−86	−4 300	−688	−1 548	−2 408	−3 268	−4 128
40	0	−35	−1 750	−280	−630	−980	−1 330	−1 680
50	0	16	800	128	288	448	608	768
52	0	26	1 300	208	468	728	988	1 248
Différence procentuelle par rapport au régime actuel								
10	19,0 %	−78,8 %	−74,7 %	−78,8 %	−78,8 %	−78,8 %	−78,8 %	−75,7 %
20	0,0 %	−57,5 %	−57,5 %	−57,5 %	−57,5 %	−57,5 %	−57,5 %	−57,5 %
30	0,0 %	−35,8 %	−35,8 %	−35,8 %	−35,8 %	−35,8 %	−35,8 %	−35,8 %
40	0,0 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %
50	0,0 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %
52	0,0 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %

Tableau G.14

Effet de l'annualisation sur les habitants de Winnipeg

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 8,6 %, norme d'admissibilité : 11 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)				
				10	20	30	40	50
Prestations payables en vertu du régime actuel								
10	0	240	0	0	0	0	0	0
20	38	240	9 120	1 920	4 320	6 720	9 120	9 120
30	45	240	10 800	1 920	4 320	6 720	9 120	10 800
40	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
50	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
52	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
Prestations payables en vertu de l'annualisation								
10	50	51	2 550	408	918	1 428	1 938	2 448
20	50	102	5 100	816	1 836	2 856	3 876	4 896
30	50	154	7 700	1 232	2 772	4 312	5 852	7 392
40	50	205	10 250	1 640	3 690	5 740	7 790	9 840
50	50	256	12 800	2 048	4 608	7 168	9 728	12 288
52	50	266	13 300	2 128	4 788	7 448	10 108	12 768
Différence par rapport au régime actuel								
10	50	−189	2 550	408	918	1,428	1,938	2 448
20	12	−138	−4 020	−1 104	−2 484	−3 864	−5 244	−4 224
30	5	−86	−3 100	−688	−1 548	−2 408	−3 268	−3 408
40	0	−35	−1 750	−280	−630	−980	−1 330	−1 680
50	0	16	800	128	288	448	608	768
52	0	26	1 300	208	468	728	988	1 248
Différence procentuelle par rapport au régime actuel								
10	–	–	–	–	–	–	–	–
20	31,6 %	−57,5 %	−44,1 %	−57,5 %	−57,5 %	−57,5 %	−57,5 %	−46,3 %
30	11,1 %	−35,8 %	−28,7 %	−35,8 %	−35,8 %	−35,8 %	−35,8 %	−31,6 %
40	0,0 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %
50	0,0 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %
52	0,0 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %

Tableau G.15

Effet de l'annualisation sur les habitants de Toronto

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 5,8 %, norme d'admissibilité : 14 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)				
				10	20	30	40	50
Prestations payables en vertu du régime actuel								
10	0	240	0	0	0	0	0	0
20	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
30	35	240	8 500	1 920	4 320	6 720	8 400	8 400
40	40	240	9 600	1 920	4 320	6 720	9 120	9 600
50	45	240	10 800	1 920	4 320	6 720	9 120	10 800
52	46	240	11 040	1 920	4 320	6 720	9 120	11 040
Prestations payables en vertu de l'annualisation								
10	50	51	2 550	408	918	1 428	1 938	2 448
20	50	102	5 100	816	1 836	2 856	3 876	4 896
30	50	154	7 700	1 232	2 772	4 312	5 852	7 392
40	50	205	10 250	1 640	3 690	5 740	7 790	9 840
50	50	256	12 800	2 048	4 608	7 168	9 728	12 288
52	50	266	13 300	2 128	4 788	7 448	10 108	12 768
Différence par rapport au régime actuel								
10	50	−189	2 550	408	918	1 428	1 938	2 448
20	22	−138	−1 620	−1 104	−2 484	−3 864	−2 844	−1 824
30	15	−86	−700	−688	−1 548	−2 408	−2 548	−1 008
40	10	−35	650	−280	−630	−980	−1 330	240
50	5	16	2 000	128	288	448	608	1 488
52	4	26	2 260	208	468	728	988	1 728
Différence procentuelle par rapport au régime actuel								
10	–	–	–	–	–	–	–	–
20	78,6 %	−57,5 %	−24,1 %	−57,5 %	−57,5 %	−57,5 %	−42,3 %	−27,1 %
30	42,9 %	−35,8 %	−8,3 %	−35,8 %	−35,8 %	−35,8 %	−30,3 %	−12,0 %
40	25,0 %	−14,6 %	6,8 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	−14,6 %	2,5 %
50	11,1 %	6,7 %	18,5 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	6,7 %	13,8 %
52	8,7 %	10,8 %	20,5 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	15,7 %

Tableau G.16

Effet de la formule de la parité sur les habitants de St. John's

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 14,5 %, norme d'admissibilité : 10 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)				
				10	20	30	40	50
Prestations payables en vertu du régime actuel								
10	42	240	10 080	1 920	4 320	6 720	9 120	10 080
20	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
30	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
40	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
50	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
52	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
Prestations payables en vertu de la parité								
10	10	240	2 400	1 920	2 400	2 400	2 400	2 400
20	20	240	4 800	1 920	4 320	4 800	4 800	4 800
30	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
40	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
50	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
52	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
Différence par rapport au régime actuel								
10	−32	0	−7 680	0	−1 920	−4 320	−6 720	−7 780
20	−30	0	−7 200	0	0	−1 920	−4 320	−6 720
30	−22	0	−5 280	0	0	0	−2 400	−4 800
40	−22	0	−5 280	0	0	0	−2 400	−4 800
50	−22	0	−5 280	0	0	0	−2 400	−4 800
52	−22	0	−5 280	0	0	0	−2 400	−4 800
Différence procentuelle par rapport au régime actuel								
10	−72,2 %	0	−76,2 %	0,0 %	−44,4 %	−64,3 %	−73,7 %	−76,2 %
20	−60,0 %	0	−60,0 %	0,0 %	0,0 %	−28,6 %	−47,4 %	−58,3 %
30	−44,0 %	0	−44,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	−26,3 %	−41,7 %
40	−44,0 %	0	−44,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	−26,3 %	−41,7 %
50	−44,0 %	0	−44,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	−26,3 %	−41,7 %
52	−44,0 %	0	−44,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	−26,3 %	−41,7 %

Tableau G.17

Effet de la formule de parité sur les habitants de Winnipeg

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 8,6 %, norme d'admissibilité : 11 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)				
				10	20	30	40	50
Prestations payables en vertu du régime actuel								
10	0	240	0	0	0	0	0	0
20	38	240	9 120	1 920	4 320	6 720	9 120	9 120
30	45	240	10 800	1 920	4 320	6 720	9 120	10 800
40	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
50	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
52	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
Prestations payables en vertu de la parité								
10	10	240	2 400	1 920	2 400	2 400	2 400	2,400
20	20	240	4 800	1 920	4 320	4 800	4 800	4,800
30	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6,720
40	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6,720
50	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6,720
52	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6,720
Différence par rapport au régime actuel								
10	10	0	2 400	1 920	2 400	2 400	2 400	2 400
20	– 18	0	– 4 320	0	0	– 1 920	– 4 320	– 4 320
30	– 17	0	– 4 080	0	0	0	– 2 400	– 4 080
40	– 22	0	– 5 280	0	0	0	– 2 400	– 4 800
50	– 22	0	– 5 280	0	0	0	– 2 400	– 4 800
52	– 22	0	– 5 280	0	0	0	– 2 400	– 4 800
Différence procentuelle par rapport au régime actuel								
10	–	–	–	–	–	–	–	–
20	– 47,4 %	0	– 47,4 %	0,0 %	0,0 %	– 28,6 %	– 47,4 %	– 47,4 %
30	– 37,8 %	0	– 37,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	– 26,3 %	– 37,8 %
40	– 44,0 %	0	– 44,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	– 26,3 %	– 41,7 %
50	– 44,0 %	0	– 44,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	– 26,3 %	– 41,7 %
52	– 44,0 %	0	– 44,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	– 26,3 %	– 41,7 %

Tableau G.18

Effet de la formule de la parité sur les habitants de Toronto

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 5,8 %, norme d'admissibilité : 14 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)				
				10	20	30	40	50
Prestations payables en vertu du régime actuel								
10	0	240	0	0	0	0	0	0
20	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
30	35	240	8 400	1 920	4 320	6 720	8 400	8 400
40	40	240	9 600	1 920	4 320	6 720	9 120	9 600
50	45	240	10 800	1 920	4 320	6 720	9 120	10 800
52	46	240	11 040	1 920	4 320	6 720	9 120	11 040
Prestations payables en vertu de la parité								
10	10	240	2 400	1 920	2 400	2 400	2 400	2 400
20	20	240	4 800	1 920	4 320	4 800	4 800	4 800
30	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
40	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
50	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
52	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
Différence par rapport au régime actuel								
10	10	0	2 400	1 920	2 400	2 400	2 400	2 400
20	−8	0	−1 920	0	0	−1 920	−1 920	−1 920
30	−7	0	−1 680	0	0	0	−1 680	−1 680
40	−12	0	−2 880	0	0	0	−2 400	−2 880
50	−17	0	−4 080	0	0	0	−2 400	−4 080
52	−18	0	−4 320	0	0	0	−2 400	−4 320
Différence procentuelle par rapport au régime actuel								
10	–	–	–	–	–	–	–	–
20	−28,6 %	0	−28,6 %	0,0 %	0,0 %	−28,6 %	−28,6 %	−28,6 %
30	−20,0 %	0	−20,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	−20,0 %	−20,0 %
40	−30,0 %	0	−30,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	−26,3 %	−30,0 %
50	−37,8 %	0	−37,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	−26,3 %	−37,8 %
52	−39,1 %	0	−39,1 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	−26,3 %	−39,1 %

Tableau G.19

Effet de la proposition de la Commission Macdonald sur les habitants de St. John's

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 14,5 %, norme d'admissibilité : 10 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)				
				10	20	30	40	50
Prestations payables en vertu du régime actuel								
10	42	240	10 800	1 920	4 320	6 720	9 120	10 080
20	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
30	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
40	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
50	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
52	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
Prestations payables en vertu de la proposition de la Commission Macdonald								
10	0	200	0	0	0	0	0	0
20	0	200	0	0	0	0	0	0
30	15	200	3 000	1 600	3 000	3 000	3 000	3 000
40	20	200	4 000	1 600	3 600	4 000	4 000	4 000
50	25	200	5 000	1 600	3 600	5 000	5 000	5 000
52	26	200	5 200	1 600	3 600	5 200	5 200	5 200
Différence par rapport au régime actuel								
10	– 42	– 40	– 10 080	– 1 920	– 4 320	– 6 720	– 9 120	– 10 080
20	– 50	– 40	– 12 000	– 1 920	– 4 320	– 6 720	– 9 120	– 11 520
30	– 35	– 40	– 9 000	– 320	– 1 320	– 3 720	– 6 120	– 8 520
40	– 30	– 40	– 8 000	– 320	– 720	– 2 720	– 5 120	– 7 520
50	– 25	– 40	– 7 000	– 320	– 720	– 1 720	– 4 120	– 6 520
52	– 24	– 40	– 6 800	– 320	– 720	– 1 520	– 3 920	– 6 320
Différence procentuelle par rapport au régime actuel								
10	– 100,0 %	– 16,7 %	– 100,0 %	– 100,0 %	– 100,0 %	– 100,0 %	– 100,0 %	– 100,0 %
20	– 100,0 %	– 16,7 %	– 100,0 %	– 100,0 %	– 100,0 %	– 100,0 %	– 100,0 %	– 100,0 %
30	– 70,0 %	– 16,7 %	– 75,0 %	– 16,7 %	– 30,6 %	– 55,4 %	– 67,1 %	– 74,0 %
40	– 60,0 %	– 16,7 %	– 66,7 %	– 16,7 %	– 16,7 %	– 40,5 %	– 56,1 %	– 65,3 %
50	– 50,0 %	– 16,7 %	– 58,3 %	– 16,7 %	– 16,7 %	– 25,6 %	– 45,2 %	– 56,6 %
52	– 48,0 %	– 16,7 %	– 56,7 %	– 16,7 %	– 16,7 %	– 22,6 %	– 43,0 %	– 54,9 %

Tableau G.20

Effet de la proposition de la Commission Macdonald sur les habitants de Winnipeg

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 8,6 %, norme d'admissibilité : 11 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)				
				10	20	30	40	50
Prestations payables en vertu du régime actuel								
10	0	240	0	0	0	0	0	0
20	38	240	9 120	1 920	4 320	6 720	9 120	9 120
30	45	240	10 800	1 920	4 320	6 720	9 120	10 800
40	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
50	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
52	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520
Prestations payables en vertu de la proposition de la Commission Macdonald								
10	0	200	0	0	0	0	0	0
20	0	200	0	0	0	0	0	0
30	15	200	3 000	1 600	3 000	3 000	3 000	3 000
40	20	200	4 000	1 600	3 600	4 000	4 000	4 000
50	25	200	5 000	1 600	3 600	5 000	5 000	5 000
52	26	200	5 200	1 600	3 600	5 200	5 200	5 200
Différence par rapport au régime actuel								
10	0	−40	0	0	0	0	0	0
20	−38	−40	−9 120	−1 920	−4 320	−6 720	−9 120	−9 120
30	−30	−40	−7 800	−320	−1 320	−3 720	−6 120	−7 800
40	−30	−40	−8 000	−320	−720	−2 720	−5 120	−7 520
50	−25	−40	−7 000	−320	−720	−1 720	−4 120	−6 520
52	−24	−40	−6 800	−320	−720	−1 520	−3 920	−6 320
Différence procentuelle par rapport au régime actuel								
10	–	–	–	–	–	–	–	–
20	−100,0 %	−16,7 %	−100,0 %	−100,0 %	−100,0 %	−100,0 %	−100,0 %	−100,0 %
30	−66,7 %	−16,7 %	−72,2 %	−16,7 %	−30,6 %	−55,4 %	−67,1 %	−72,2 %
40	−60,0 %	−16,7 %	−66,7 %	−16,7 %	−16,7 %	−40,5 %	−56,1 %	−65,3 %
50	−50,0 %	−16,7 %	−58,3 %	−16,7 %	−16,7 %	−25,6 %	−45,2 %	−56,6 %
52	−48,0 %	−16,7 %	−56,7 %	−16,7 %	−16,7 %	−22,6 %	−43,0 %	−54,9 %

Tableau G.21

Effet de la proposition de la Commission Macdonald sur les habitants de Toronto

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 5,8 %, norme d'admissibilité : 14 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)				
				10	20	30	40	50
Prestations payables en vertu du régime actuel								
10	0	240	0	0	0	0	0	0
20	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720
30	35	240	8 400	1 920	4 320	6 720	8 400	8 400
40	40	240	9 600	1 920	4 320	6 720	9 120	9 600
50	45	240	10 800	1 920	4 320	6 720	9 120	10 800
52	46	240	11 040	1 920	4 320	6 720	9 120	11 040
Prestations payables en vertu de la proposition de la Commission Macdonald								
10	0	200	0	0	0	0	0	0
20	0	200	0	0	0	0	0	0
30	15	200	3 000	1 600	3 000	3 000	3 000	3 000
40	20	200	4 000	1 600	3 600	4 000	4 000	4 000
50	25	200	5 000	1 600	3 600	5 000	5 000	5 000
52	26	200	5 200	1 600	3 600	5 200	5 200	5 200
Différence par rapport au régime actuel								
10	0	−40	0	0	0	0	0	0
20	−28	−40	−6 720	−1 920	−4 320	−6 720	−6 720	−6 720
30	−20	−40	−5 400	−320	−1 320	−3 720	−5 400	−5 400
40	−20	−40	−5 600	−320	−720	−2 720	−5 120	−5 600
50	−20	−40	−5 800	−320	−720	−1 720	−4 120	−5 800
52	−20	−40	−5 840	−320	−720	−1 520	−3 920	−5 840
Différence procentuelle par rapport au régime actuel								
10	–	–	–	–	–	–	–	–
20	−100,0 %	−16,7 %	−100,0 %	−100,0 %	−100,0 %	−100,0 %	−100,0 %	−100,0 %
30	−57,1 %	−16,7 %	−64,3 %	−16,7 %	−30,6 %	−55,4 %	−64,3 %	−64,3 %
40	−50,0 %	−16,7 %	−58,3 %	−16,7 %	−16,7 %	−40,5 %	−56,1 %	−58,3 %
50	−44,4 %	−16,7 %	−53,7 %	−16,7 %	−16,7 %	−25,6 %	−45,2 %	−53,7 %
52	−43,5 %	−16,7 %	−52,9 %	−16,7 %	−16,7 %	−22,6 %	−43,0 %	−52,9 %

Tableau G.22

Effet du régime bonifié sur les habitants de St. John's

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 14,5 %, norme d'admissibilité : 10 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)							
				10	20	30	40	50	60	70	72
Prestations payables en vertu du régime actuel											
10	42	240	10 080	1 920	4 320	6 720	9 120	10 080	10 080	10 080	10 080
20	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520	12 000	12 000	12 000
30	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520	12 000	12 000	12 000
40	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520	12 000	12 000	12 000
50	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520	12 000	12 000	12 000
52	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520	12 000	12 000	12 000
Prestations payables en vertu du régime bonifié											
10	42	266	11 172	2 394	5 054	7 714	10 374	11 172	11 172	11 172	11 172
20	52	266	13 832	2 394	5 054	7 714	10 374	13 034	13 832	13 832	13 832
30	62	266	16 492	2 394	5 054	7 714	10 374	13 034	15 694	16 492	16 492
40	71	266	18 886	2 394	5 054	7 714	10 374	13 034	15 694	18 354	18 886
50	71	266	18 886	2 394	5 054	7 714	10 374	13 034	15 694	18 354	18 886
52	71	266	18 886	2 394	5 054	7 714	10 374	13 034	15 694	18 354	18 886
Différence par rapport au régime actuel											
10	0	26	1 092	474	734	994	1 254	1 092	1 092	1 092	1 092
20	2	26	1 832	474	734	994	1 254	1 514	1 832	1 832	1 832
30	12	26	4 492	474	734	994	1 254	1 514	3 694	4 492	4 492
40	21	26	6 886	474	734	994	1 254	1 514	3 694	6 354	6 886
50	21	26	6 886	474	734	994	1 254	1 514	3 694	6 354	6 886
52	21	26	6 886	474	734	994	1 254	1 514	3 694	6 354	6 886
Différence procentuelle par rapport au régime actuel											
10	0,0 %	10,8 %	10,8 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %
20	4,0 %	10,8 %	15,3 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	13,1 %	15,3 %	15,3 %	15,3 %
30	24,0 %	10,8 %	37,4 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	13,1 %	30,8 %	37,4 %	37,4 %
40	42,0 %	10,8 %	57,4 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	13,1 %	30,8 %	53,0 %	57,4 %
50	42,0 %	10,8 %	57,4 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	13,1 %	30,8 %	53,0 %	57,4 %
52	42,0 %	10,8 %	57,4 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	13,1 %	30,8 %	53,0 %	57,4 %

Tableau G.23

Effet du régime bonifié sur les habitants de Winnipeg

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 8,6 %, norme d'admissibilité : 11 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)							
				10	20	30	40	50	60	70	72
Prestations payables en vertu du régime actuel											
10	0	240	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	38	240	9 120	1 920	4 320	6 720	9 120	9 120	9 120	9 120	9 120
30	45	240	10 800	1 920	4 320	6 720	9 120	10 800	10 800	10 800	10 800
40	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520	12 000	12 000	12 000
50	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520	12 000	12 000	12 000
52	50	240	12 000	1 920	4 320	6 720	9 120	11 520	12 000	12 000	12 000
Prestations payables en vertu du régime bonifié											
10	28	266	7 448	2 394	5 054	7 448	7 448	7 448	7 448	7 448	7 448
20	38	266	10 108	2 394	5 054	7 714	10 108	10 108	10 108	10 108	10 108
30	48	266	12 768	2 394	5 054	7 714	10 374	12 768	12 768	12 768	12 768
40	57	266	15 162	2 394	5 054	7 714	10 374	13 034	15 162	15 162	15 162
50	57	266	15 162	2 394	5 054	7 714	10 374	13 034	15 162	15 162	15 162
52	57	266	15 162	2 394	5 054	7 714	10 374	13 034	15 162	15 162	15 162
Différence par rapport au régime actuel											
10	28	26	7 448	2 394	5 054	7 448	7 448	7 448	7 448	7 448	7 448
20	0	26	988	474	734	994	988	988	988	988	988
30	3	26	1 968	474	734	994	1 254	1 968	1 968	1 968	1 968
40	7	26	3 162	474	734	994	1 254	1 514	3 162	3 162	3 162
50	7	26	3 162	474	734	994	1 254	1 514	3 162	3 162	3 162
52	7	26	3 162	474	734	994	1 254	1 514	3 162	3 162	3 162
Différence procentuelle par rapport au régime actuel											
10	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
20	0,0 %	10,8 %	10,8 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %
30	6,7 %	10,8 %	18,2 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	18,2 %	18,2 %	18,2 %	18,2 %
40	14,0 %	10,8 %	26,4 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	13,1 %	26,4 %	26,4 %	26,4 %
50	14,0 %	10,8 %	26,4 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	13,1 %	26,4 %	26,4 %	26,4 %
52	14,0 %	10,8 %	26,4 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	13,1 %	26,4 %	26,4 %	26,4 %

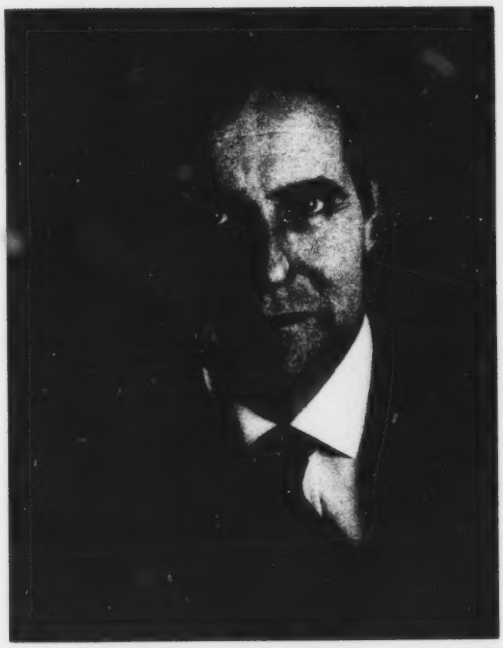
Tableau G.24

Effet du régime bonifié sur les habitants de Toronto

(Rémunération assurable moyenne : 400 $, taux de chômage local : 5,8 %, norme d'admissibilité : 14 semaines)

Semaines d'emploi assurables	Nombre maximal de prestations hebdomadaires	Prestations hebdomadaires	Prestations totales maximales	Prestations réelles selon le nombre réel de semaines de chômage (en dollars)							
				10	20	30	40	50	60	70	72
Prestations payables en vertu du régime actuel											
10	0	240	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20	28	240	6 720	1 920	4 320	6 720	6 720	6 720	6 720	6 720	6 720
30	35	240	8 400	1 920	4 320	6 720	8 400	8 400	8 400	8 400	8 400
40	40	240	9 600	1 920	4 320	6 720	9 120	9 600	9 600	9 600	9 600
50	45	240	10 800	1 920	4 320	6 720	9 120	10 800	10 800	10 800	10 800
52	46	240	11 040	1 920	4 320	6 720	9 120	11 040	11 040	11 040	11 040
Prestations payables en vertu du régime bonifié											
10	18	266	4 788	2 394	4 788	4 788	4 788	4 788	4 788	4 788	4 788
20	28	266	7 448	2 394	5 054	7 448	7 448	7 448	7 448	7 448	7 448
30	38	266	10 108	2 394	5 054	7 714	10 108	10 108	10 108	10 108	10 108
40	47	266	12 502	2 394	5 054	7 714	10 374	12 502	12 502	12 502	12 502
50	47	266	12 502	2 394	5 054	7 714	10 374	12 502	12 502	12 502	12 502
52	47	266	12 502	2 394	5 054	7 714	10 374	12 502	12 502	12 502	12 502
Différence par rapport au régime actuel											
10	18	26	4 788	2 394	4 788	4 788	4 788	4 788	4 788	4 788	4 788
20	0	26	728	474	734	728	728	728	728	728	728
30	3	26	1 708	474	734	994	1 708	1 708	1 708	1 708	1 708
40	7	26	2 902	474	734	994	1 254	2 902	2 902	2 902	2 902
50	2	26	1 702	474	734	994	1 254	1 702	1 702	1 702	1 702
52	1	26	1 462	474	734	994	1 254	1 462	1 462	1 462	1 462
Différence procentuelle par rapport au régime actuel											
10	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–	–
20	0,0 %	10,8 %	10,8 %	24,7 %	17,0 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %	10,8 %
30	8,6 %	10,8 %	20,3 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	20,3 %	20,3 %	20,3 %	20,3 %	20,3 %
40	17,5 %	10,8 %	30,2 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	30,2 %	30,2 %	30,2 %	30,2 %
50	4,4 %	10,8 %	15,8 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	15,8 %	15,8 %	15,8 %	15,8 %
52	2,2 %	10,8 %	13,2 %	24,7 %	17,0 %	14,8 %	13,8 %	13,2 %	13,2 %	13,2 %	13,2 %

Membres de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage



Claude E. Forget, président

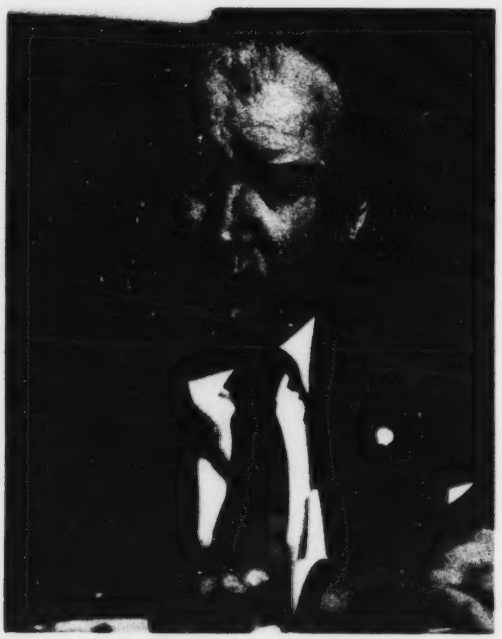
Monsieur Claude Forget est conseiller économique, associé de l'entreprise SÉCOR de Montréal et vice-président de l'Institut C. D. Howe. Il a été professeur d'économie à l'Université de Montréal, à l'Université McGill et à l'Université du Québec à Montréal. Député à l'Assemblée nationale du Québec de 1973 à 1981, il a été ministre des Affaires sociales pendant les trois premières années de cette période. Il était auparavant haut fonctionnaire, occupant les postes de sous-ministre adjoint des Affaires sociales du Québec de 1971 à 1973, de conseiller auprès de la Commission fédérale d'enquête sur la fiscalité de 1963 à 1966 et de conseiller auprès de la Commission d'enquête du Québec sur la santé et le bien-être social de 1968 à 1970. M. Forget a étudié le droit à l'Université de Montréal et l'économie à la London School of Economics ainsi qu'à l'Université Johns Hopkins au Maryland. Il est membre du barreau du Québec.

Guylaine Saucier, commissaire

Madame Guylaine Saucier est présidente et chef de la direction du groupe Gérard Saucier Ltée, l'une des entreprises forestières les plus importantes du Québec. Avant d'en assumer la présidence, elle a été contrôleure de la société pendant quatre ans, et, à ce titre, avait la responsabilité des affaires juridiques et des négociations avec les secteurs public et privé. Elle siège au conseil d'administration de plusieurs organismes du milieu universitaire, de l'industrie forestière et du monde des affaires. Mme Saucier est comptable agréée et diplômée du collège Marguerite-Bourgeois ainsi que de l'École des hautes études commerciales de l'Université de Montréal.

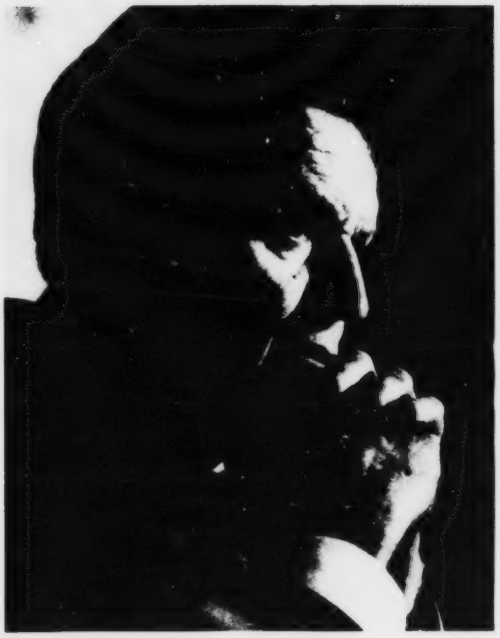
Moses O. Morgan, commissaire

Monsieur Moses Morgan est un universitaire canadien, réputé dans le domaine des sciences sociales. Il a enseigné au King's Collegiate School et à l'Université Dalhousie et a été président de l'Université Memorial de Terre-Neuve de 1973 à 1981. Il a également été président de l'Association des universités et collèges du Canada et a fait partie du conseil de l'Association des universités du Commonwealth. Il a été membre d'une commission d'enquête sur la fermeture des mines du Labrador ainsi que de l'enquête sur la catastrophe de l'Ocean Ranger. Diplômé de l'Université Dalhousie ainsi que de l'Université Oxford, en qualité de boursier Rhodes, M. Morgan a reçu sept diplômes honorifiques d'universités de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario. Il est compagnon de l'Ordre du Canada.



Jack Munro, commissaire

Monsieur Jack Munro préside le conseil régional n° 1 du Syndicat international des travailleurs du bois d'Amérique depuis 1973 et est membre associé du bureau international de direction de ce syndicat. Il est également vice-président général du Congrès du travail du Canada et siège au conseil d'administration de la Fondation Asie-Pacifique, du Conseil consultatif canadien des forêts et de la Vancouver Port Corporation. M. Munro a commencé à travailler comme apprenti mécanicien aux Chemins de fer du Canadien Pacifique en 1948. En 1959, après avoir été mis à pied après onze années au service du CP, il est allé travailler comme soudeur à la Kootenay Forest Products à Nelson (C.-B.). Il a été nommé docteur *honoris causa* de l'Université de la Colombie-Britannique en 1985.



Roy F. Bennett, commissaire

Monsieur Roy Bennett est président de sa propre société de placement et de conseil en gestion, Bennecon Ltd. Il a constitué cette société après avoir pris sa retraite de la société Ford, dont il a été président et chef de la direction de 1971 à 1981. Il fait partie du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national et siège au conseil d'administration de plusieurs organismes publics et privés. Il a été conseiller auprès du premier ministre de l'Ontario et du ministre fédéral de l'Industrie. Il a déjà occupé la présidence du Better Business Bureau of Canada ainsi que de la Société des fabricants de véhicules à moteur. M. Bennett est comptable agréé et fellow de l'Institut des comptables agréés de l'Ontario.

Frances J. Soboda, commissaire

Madame Frances Soboda est vice-présidente du Congrès du travail du Canada et membre du comité des pensions du CTC. Elle est présidente de la section 4253 des Métallurgistes unis d'Amérique, vice-présidente de la Fédération du travail de la Nouvelle-Écosse et coprésidente du comité des droits de la personne de la FTNE. Elle a fait partie du comité consultatif du Sommet économique de 1985 et a été pendant dix ans représentante des salariés au conseil arbitral de l'assurance-chômage. Madame Soboda s'intéresse tout particulièrement à l'éducation ouvrière. Elle a enseigné et coordonné des séminaires et ateliers destinés aux travailleurs et aux chômeurs, et a été coproductrice et coanimatrice d'une émission de télévision éducative sur la microéconomie. Mme Soboda est diplômée du Collège canadien des travailleurs. Elle est du nombre des travailleurs mis à pied récemment à l'usine de Hawker Siddeley Canada en Nouvelle-Écosse.

Personnel de la Commission

Directrice administrative	Elizabeth Dowdeswell (de juillet 1985 à septembre 1986) Nola K. Seymoar (de septembre à décembre 1986)
Directrice des consultations	Nola K. Seymoar
Directeur de la recherche	Donald J. MacDonald
Directeur des services financiers et administratifs	Gary Paradis
Adjointe au président	Marie Bourbonnière
Adjointe à la directrice administrative	Ginette Dean
Consultations	
Agents des consultations	Martine Gow-Cooper (Directeur associé) Jacques Bérard Lynn Berthiaume Denis Coupland Jan Knowles Brian Hugh Mackenzie Batool Siddiqui Wendy Young
Responsables des déplacements de la Commission	Robert Doucette Audrey Schreyer Gisèle Farnsworth
Service de recherche	
Coordonnateurs de la recherche	Emmanuel Feuerwerker (Directeur associé) Kerry Johnston Claude Major Peter Ross
Statisticien	E. Richard Shillington
Attachés de recherche	Jack Hall Michèle L. Veilleux Maureen Woodrow
Adjoints de recherche	Sharon Angel Richard Herold Anne Hooper Joyce Martin Anthony Peluso

Publication

Directeur de la production	John McHale
Adjointe	Ghyslaine Ouellet
Agent d'administration	Gisèle Farnsworth
Réviseurs en chef (texte anglais)	Ruth Crow (d'avril à octobre 1986) Ann C. McCoomb (octobre et novembre 1986)
(texte français)	Verena Ossent (de mai à septembre 1986) Georges Royer (de septembre à novembre 1986)
Réviseurs (texte anglais)	Valérie de Montigny
(texte français)	Thérèse Aquin Michèle Baril Michèle Bourbeau Danielle Chaput
Correcteurs d'épreuves (texte anglais)	Ian Mackenzie Cecily Haydon Robert Haydon Ruth Goldsteen
(texte français)	Gilles Grondin Henri Le Galleu Michelle Martin Paul Morissette

Finances et administration

Finances	Barbara Springer Marian James
Administration et secrétariat	Josée Beaumier Paul Bonin Yvonne Boytel Thérèse Choquette-Aubin Françoise Guilbault Iris Henderson Louise Kwan Danyelle Labonté Brenda Paquette-Gagné Gisèle Poisson June Samson

Experts-conseils

Arthur Andersen & Co.
ASI Consulting Group
BC Research
Chromascan
Robert Baldwin
Gérald Beaudoin
Diane Bellemare
Ray Brillinger
Desmond John Byrne
Canada East-West Ltd.
Ted Carmichael
Cohen, Couture & Associates
Thomas Courchene
Jean-Michel Cousineau
Dalcor Innoventures Ltd.
J. Davidson-Palmer & Associates
Guy Dauncey
Jean David
Decima Research Ltd.
Daniel Denis
Paul Dickinson
Pierre Dufour
Eiko Emori
Bernard Fortin
Gardner Pinfold Consulting Economists Ltd.
Ginsberg, Gingras & Associés
Gowling & Henderson
Grady Economics & Associates
Christopher Green
Herb Grubel
Morley Gunderson
John Halliwell
R.D. Hood Economics Inc.
Informetrica Ltd.
Institut de Sciences mathématiques et économiques appliquées (ISMEA)
A.W. Johnson
Gil Johnson
Patricia Johnston-Lavigueur
Stephen F. Kaliski
Karyo Communications Inc.
Daniel Latouche
Fred Lazar
William M. Mercer Limited
The National Tax Centre
Walter Nicholson
O'Malley Communications
Lars Osberg
Leslie Pal
Timothy J. Parker
Robert Priebe
Samuel Rea
W. Craig Riddell
David Ross
Abraham Rotstein
Saga Communication Ltd.
Saint-Louis & Associés
Irving R. Silver Associates
Anne-Marie Sylvestre
Monica Townson & Associates
Richard Van Loon
Martin Weitzman
David Williamson & Co.
Tony Wohlfarth

Nous tenons à remercier les fonctionnaires du ministère de l'Emploi et de l'Immigration de l'aide qu'ils nous ont donnée et, en particulier, madame Marcelle Filiatrault, monsieur Pierre-André Laporte, monsieur Roger Laporte, les directeurs généraux des régions, monsieur Len Jodoin et madame Gale Brady.

Nous remercions également le Secrétariat d'État pour les services de traduction fournis par madame Hélène Brisson, messieurs Richard Houde, Gérald Jalbert et leur équipe de traducteurs.

Nous ne saurions non plus passer sous silence les services que nous ont rendus messieurs Michael Wolfson, Geoff Rowe et Kirk Hamilton de Statistique Canada et messieurs Terry Denovan, Gilles Quirouette et Keith Sutherland du ministère des Approvisionnements et Services.

Partie V

Déclarations supplémentaires

Déclarations supplémentaires

Déclaration supplémentaire de messieurs M. O. Morgan et Claude E. Forget 443

Déclaration supplémentaire de monsieur Roy F. Bennett 447

Déclaration supplémentaire de madame Guylaine Saucier 451

Déclaration supplémentaire de madame Frances Soboda et de monsieur Jack Munro 453

Résumé 453
Des conséquences désastreuses 453
Un rapport trompeur et mensonger 454
Un rapport fondé sur des mythes 454
Des présentations reléguées aux oubliettes 454
Un rapport minoritaire constructif 455
Propositions axées sur l'amélioration du Régime d'assurance-chômage 455
Il faut choisir 456

Chapitre 1 : Introduction 457
Une démarche faussée au départ 457
Le rapport et les audiences de la Commission 458
Le contexte de l'enquête 459
La philosophie qui sous-tend le rapport Forget 460

Chapitre 2 : Critique du rapport Forget 463
La proposition du rapport Forget : l'annualisation des prestations 463
Les chiffres disent tout 463
Comment s'appliquerait la formule de l'annualisation 463
Les arguments en faveur de l'annualisation 465
Les hypothèses relatives au comportement des travailleurs 465
L'équité – une définition restrictive 466
Les critiques à l'égard des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional 468
Les mythes de l'assurance-chômage et le rapport Forget 473

Conséquences de l'annualisation 484
Réduction draconienne des prestations 484
Les femmes seraient durement touchées 485
L'incidence de l'annualisation sur les régions 486
L'annualisation et le régime actuel : sommaire 487
Hausse des dépenses provinciales au titre de l'aide sociale 489
Les gagne-petit acculés à la misère 490
L'impossible se produit : la formule proposée est aussi complexe que le régime actuel 491
L'incitation au travail 491
Le travail à temps partiel : une demi-mesure 492
Le traitement des travailleurs âgés, de l'indemnité de cessation d'emploi, des pensions de retraite et le Compte cumulatif d'emploi 493
Un rapport qui ne tient pas ses promesses 495

Chapitre 3 : Proposition de rechange – répondre aux besoins des gens 499
Pourquoi réparer ce qui marche bien? 499
Un régime foncièrement sain 500
Éléments fondamentaux de l'assurance-chômage 501

Chapitre 4 : La réforme que nous proposons 503
Nos objectifs de réforme 503
La structure du régime d'assurance-chômage 504
Une norme d'admissibilité uniforme de dix semaines 504
Une période de prestations simplifiée 505
Le délai de carence 505
Une nouvelle formule de calcul du maximum de la rémunération assurable 506
Un taux de prestations de 66,66 % 506
Pensions, indemnité de départ et indemnité de congés payés 507
La retraite et l'assurance-chômage 509
Les prestations de parent 510
Les travailleurs à temps partiel 511
L'assurance-chômage et les conflits collectifs 512
Travail pendant la période de prestations et retrait temporaire de la population active 514
Rémunération en période de prestations 514
Emploi de courte durée en période de prestations 515
Retrait temporaire de la population active 516
Les travailleurs agricoles 516
Les travailleurs indépendants 517
Les prestations de pêcheur 517

Chapitre 5 : Financement 521
Rôle du gouvernement à l'égard du financement de l'assurance-chômage 522
Répartition des cotisations entre les employés et les employeurs 522
Établissement du taux de cotisations 523

Financement des solutions de rechange	523
Recettes	523
Incidence financière de nos propositions	524
Chapitre 6 : Administration – une nouvelle approche	527
Questions d'ordre administratif	527
Cause première du problème	528
Complexité du régime	529
Traitement des prestataires	530
Fardeau de la preuve	530
Accessibilité aux services d'assurance-chômage	530
Coordination des services d'assurance-chômage et d'emploi	531
Autres questions d'ordre administratif	532
Demandes tardives	532
Motif valable	532
Exclusions fondées sur des motifs administratifs	533
Centralisation et décentralisation des services	533
Processus d'appel	533
Régie de l'assurance-chômage	534
Chapitre 7 : Faciliter l'adaptation des travailleurs	537
Programmes complémentaires d'adaptation de la main-d'œuvre	537
Formation et création d'emplois	538
Les travailleurs âgés	540
Plein emploi	541
Aspect humain du chômage	542
Chapitre 8 : Conclusion	544
Annexe A : L'optique du rapport Forget à l'égard du chômage	546
Annexe B : Description du Régime d'assurance-chômage de 1986	548
Couverture et admissibilité	548
Taux des prestations	550
Durée des prestations	550
Financement	551
Appels	552
Organisation et administration	552
Liste des recommandations	553

Déclaration supplémentaire

Monsieur M. O. Morgan et Monsieur C. E. Forget

On reconnaît en général à tout commissaire le droit de critiquer un aspect d'un rapport avec lequel il n'est pas d'accord et de faire état de cette divergence d'opinions. En effet, rares sont les cas où les travaux d'une commission d'enquête comptant plus de trois membres n'ont pas suscité au moins une opinion divergente. Il est normal qu'il en soit ainsi. Compte tenu de la nature du sujet traité et de la composition de la présente Commission d'enquête, il n'est guère surprenant que notre étude du Régime d'assurance-chômage ait engendré des divergences de vues.

Conformément à l'usage, deux des déclarations qui suivent font brièvement état d'un désaccord sur des recommandations précises du rapport. La troisième déclaration, signée par les commissaires Soboda et Munro, crée toutefois un précédent. Cette déclaration, que les auteurs présentent à titre d'opinion divergente, est en fait un document volumineux rédigé comme s'il était destiné à être publié séparément. Le caractère exceptionnel de ce document nous oblige à créer nous-mêmes un précédent, soit à émettre des commentaires à son propos.

Conformément à une tradition bien établie, les personnes qui acceptent de siéger à une commission d'enquête mandatée par le gouverneur en conseil sont tenues de faire preuve de la plus grande objectivité possible en formulant leurs recommandations. En outre, avant d'accepter pareille nomination, elles doivent être convaincues de «ne subir aucune influence et que rien ne vienne entraver leur enquête[1]».

En l'occurrence, six Canadiens ont été invités à examiner les réformes à effectuer au Régime d'assurance-chômage pour l'adapter aux besoins futurs et à se prononcer sur cette question. Ils ont assisté tous les six aux audiences publiques et aux consultations menées entre les mois d'octobre 1985 et de février 1986 ainsi qu'aux réunions que la Commission a tenues en mars, avril et mai 1986 afin d'analyser les résultats de ses recherches et les mémoires présentés, et pour débattre diverses solutions de rechange. Au cours de la réunion du 23 mai 1986, les commissaires Soboda et Munro ont déclaré que la Commission, à leur avis, ne pourrait faire l'unanimité sur les points en litige et qu'ils comptaient produire un rapport distinct[2], avec l'aide du personnel de recherche du Congrès du travail du Canada. On espérait, malgré tout, qu'une prolongation des débats permettrait de concilier les opinions et de présenter un rapport unanime. Bien que le mandat des commissaires ait été prorogé jusqu'au 30 septembre 1986, l'un des commissaires dissidents a cessé d'assister aux rencontres de la Commission et de prendre part aux délibérations qui devaient conduire à l'adoption du rapport majoritaire.

De mai à septembre 1986, nous avons préparé notre rapport dans les locaux de la Commission d'enquête, tandis que le «rapport minoritaire» était rédigé au Congrès du travail du Canada. Tous les commissaires pouvaient consulter à volonté les différentes ébauches du rapport de la Commission, notamment la version du 19 août qui a servi de base à nos discussions à la fin d'août et qui a finalement été adoptée (avec quelques retouches d'ordre stylistique ou autre). En outre, tous les commissaires pouvaient se prononcer sur le contenu de ces ébauches et se prévaloir des rapports de recherche, des données disponibles et de l'expertise du personnel de recherche. Le «rapport minoritaire», par contre, a été préparé séparément et livré au personnel de la Commission tard dans la journée du 30 septembre. Les autres commissaires n'ont pas eu l'occasion de l'examiner ni de chercher des solutions mutuellement acceptables.

Que les commissaires Soboda et Munro aient adopté cette ligne de conduite sans précédent soulève plusieurs questions d'importance. D'abord, est-ce qu'une personne manifestement incapable d'être objective et de porter un juge-

ment purement personnel, abstraction faite de ses engagements et responsabilités organisationnelles, aurait dû accepter au départ d'être nommée commissaire? Ensuite, est-il approprié que le Congrès du travail du Canada ait joui d'une situation privilégiée par rapport aux autres parties intéressées, y compris les autres organisations syndicales, du fait qu'il a eu accès, même avant le gouvernement, à un document confidentiel? Ces deux questions, du reste, posent le problème plus général de savoir si des cadres élus d'une organisation devraient siéger à une commission d'enquête dont les travaux portent justement sur une question qui touche de très près l'organisation dont ils font partie.

À ces aspects s'ajoute une autre question également lourde de conséquences : la déclaration des commissaires déforme et présente sous un faux jour les avis formulés dans le rapport majoritaire. À preuve, voici cinq points qui ont prêté à une interprétation inexacte des faits.

1. Prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et prestations de pêcheur

Le rapport des deux commissaires ne tient pas compte de toute l'importance que le rapport majoritaire accorde au supplément du revenu. En effet, nous avons consacré tout un chapitre à l'étude du régime canadien de sécurité du revenu. Les commissaires s'insurgent contre les conséquences néfastes sur les particuliers et les régions qu'aurait l'élimination des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, mais ne mentionnent pas que nous proposons des solutions de rechange qui nous semblent mieux adaptées aux besoins des travailleurs à faible revenu. Voici ce que nous avons déclaré dans l'introduction de la partie II :

> Il serait déraisonnable, par exemple, de songer à supprimer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sans fournir un supplément de revenu aux travailleurs qui éprouvent des difficultés financières et sans offrir de subventions de développement aux collectivités qui sont victimes de phénomènes économiques indépendants de leur volonté.

Les commissaires passent également sous silence la recommandation 33 du chapitre 9 qui se lit comme suit :

> Que la partie V du règlement visant les pêcheurs soit modifiée et qu'un délai maximum de cinq ans soit fixé pour l'élimination des prestations destinées aux pêcheurs indépendants.
>
> — Qu'au cours de cette période de cinq ans, aucun nouveau pêcheur n'ait droit aux prestations spéciales de pêcheur. Les bénéficiaires actuels pourraient choisir de recevoir, durant la morte-saison, un montant hebdomadaire calculé d'après la moyenne des prestations auxquelles ils ont eu droit au cours des cinq années précédentes, plutôt que d'après le barème actuel des prestations.
>
> — Qu'au cours de cette période de cinq ans, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces concernées conçoivent et mettent en œuvre un régime de supplément du revenu pour tous les travailleurs, en fonction de leurs besoins, et que les ressources disponibles soient au moins équivalentes au montant des prestations spéciales de pêcheur actuellement versées.

Ils ne tiennent pas compte non plus de la déclaration suivante dans la conclusion du rapport :

> Nous reconnaissons que la mise en application de ces propositions aurait par elle-même des conséquences importantes dans certaines régions, en particulier dans les provinces de l'Atlantique. Nous recommandons par conséquent qu'il n'y ait aucune diminution du soutien fourni à ces régions et que l'argent qui ne sera plus consacré aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et aux prestations de pêcheur soit affecté à des programmes mieux conçus pour dispenser l'aide voulue.

2. Supplément du revenu

À ce propos, les deux commissaires avancent ce qui suit : «À la veille de produire l'avant-dernière version du rapport, on a inventé un projet de supplément du revenu à l'intention des travailleurs à faible revenu et on l'a inséré dans le rapport. L'idée n'en avait même jamais été étudiée à la

Commission. Quand il est devenu évident que les montants qui étaient proposés étaient si peu élevés que le résultat en serait gênant, les chiffres ont été éliminés et la recommandation est devenue une proposition en vue de mesures à prendre à l'avenir. Elle ne mérite pas d'être prise au sérieux par qui que ce soit.»

Cette déclaration est fausse à plusieurs égards. Mentionnons d'abord que la Commission a discuté, dès le mois de mars, de la notion de supplément du revenu et que l'idée d'un supplément minimum a été incorporée aux simulations effectuées en avril 1986. Par ailleurs, si nous avons omis de faire une proposition précise à ce sujet dans la version finale de notre rapport, c'est précisément pour la raison que nous y invoquions, à savoir :

> Pour définir les modalités particulières d'un régime de supplément du revenu, il faudrait envisager un grand nombre d'hypothèses au sujet des changements que subiraient les programmes sociaux et le régime fiscal, des priorités socio-économiques et des points de vue des provinces. Il nous a semblé plus utile de définir plutôt les caractéristiques essentielles que tout régime viable et convenable de supplément du revenu devrait posséder. La Commission penche en faveur du supplément du revenu.

Comme il est mentionné au chapitre 4, quatre provinces se sont déjà dotées de régimes de supplément du revenu qui se présentent sous deux formes tout à fait différentes. Nous en avons donc conclu ce qui suit :

> Il nous faudra peut-être arriver à une série de régimes de supplément du revenu au moyen d'ententes fédérales-provinciales afin de tenir compte des besoins des provinces.

Enfin, il ressort clairement de ces extraits que l'adoption proposée de l'annualisation ne pourrait se faire qu'après la mise en place d'un régime approprié de supplément du revenu. Par conséquent, le principe du supplément de revenu n'est pas qu'une «proposition en vue de mesures à prendre à l'avenir», mais bien une partie intégrante de la réforme proposée. En tant que tel, il mérite d'être pris au sérieux.

3. *L'économie de partage*

En parlant de la façon dont la notion d'économie de partage a été introduite dans notre rapport, les commissaires en profitent pour qualifier le rapport majoritaire de «ramassis d'idées folles». Encore là, leurs propos sont trompeurs. Le principe de l'économie de partage a été étudié dans un document de recherche préparé expressément pour la Commission et distribué à tous les commissaires en février[3]. Les membres de la Commission l'ont également débattu en avril, à Vancouver, puis de nouveau en août 1986. Ceux qui auraient souhaité pousser l'étude de cette question ou encore influer sur sa présentation dans les ébauches du rapport ont eu amplement l'occasion de le faire. Or, aucun des deux commissaires, Soboda ou Munro, n'a fait part de préoccupations à ce sujet au personnel ni à d'autres commissaires.

4. *Coûts*

En décrivant le genre de régime qu'ils privilégient, les commissaires représentant les milieux syndicaux soutiennent qu'il en coûterait une somme «relativement minime» pour porter de 50 à 71 semaines la durée maximale de la période de prestations (chapitre 4). Cette affirmation est également trompeuse. Il suffit de lire leur rapport jusqu'à la fin du chapitre 5 pour voir que ce changement coûterait à lui seul 876 millions de dollars. En outre, il faudrait 3 milliards de dollars de plus pour appliquer les modalités que les commissaires recommandent, changements qui seraient financés présumément au moyen des cotisations.

5. *Incidence des changements sur les travailleurs à faible revenu*

Là où les commissaires Soboda et Munro s'écartent le plus de la véritable position exprimée dans le rapport majoritaire, c'est en traitant de l'incidence des réformes proposées sur les petits salariés. Compte tenu de leurs accusations selon lesquelles le rapport majoritaire est indifférent et insensible aux besoins des travailleurs à faible revenu, leurs propres recommandations semblent difficilement conciliables avec leur prétendue inquiétude à l'endroit de ces personnes. S'ils pouvaient obtenir 3 milliards de dollars de plus,

les commissaires Soboda et Munro les emploieraient pour enrichir le Régime d'assurance- chômage, celui-là même qui attribue un bon 78 % des prestations à des familles dont le revenu se situe au-dessus du seuil de la pauvreté. Par contraste, nos propres recommandations affecteraient aux personnes démunies une plus grande proportion des fonds existants, grâce à des programmes de supplément de rémunération, à des projets de développement économique local et à d'autres initiatives, sans pour cela accroître les coûts. Nos propositions fourniraient une aide plus importante et aussi plus efficace directement à ceux qui en ont besoin. Tout en affichant une inquiétude pour les travailleurs à faible revenu, les représentants des milieux syndicaux tiennent tellement à préserver le statu quo dans le domaine de l'assurance-chômage qu'ils ferment les yeux sur les lacunes du régime actuel et sur la possibilité qu'il puisse exister à l'extérieur de ce dernier des solutions de rechange qui permettraient de mieux aider les personnes à faible revenu.

Lorsque la «déclaration» de 250 pages des commissaires dissidents nous a été présentée, tard dans la journée du 30 septembre, la Commission d'enquête a fait face à un problème épineux. Clairement, il ne s'agissait pas d'une simple opinion divergente. Ne pas la publier pouvait donner l'impression que nous voulions réprimer la dissidence, mais la publier allait créer un précédent.

Le document soumis n'est pas une simple opinion divergente fondée sur une analyse critique des propositions contenues dans le rapport de la Commission. C'est un texte volumineux, conçu dans l'optique d'un groupe d'intérêt particulier, qui s'attaque délibérément à la crédibilité du rapport principal et à celle des quatre commissaires qui l'appuient. Ce document reprend des paragraphes complets de l'exposé que le Congrès du travail du Canada a présenté à l'occasion des audiences publiques. En outre, il cite des sections entières de notre rapport et des arguments en faveur de la plupart de nos recommandations. Malgré tout, les auteurs le présentent comme s'il s'agissait uniquement d'une opinion divergente. Une telle façon d'agir dépasse sûrement le droit qu'a tout commissaire de faire valoir une divergence de vues.

La présentation de ce «rapport minoritaire» pose un dilemme d'ordre éthique à la Commission d'enquête. Nous nous interrogeons sur l'à-propos de l'inclure dans notre rapport, à cause du précédent qu'il crée et du but avoué de ses auteurs. Par contre, si nous refusons de l'inclure, on nous reprochera certainement d'exercer une censure. Le publier sans commentaires, même si commenter cette opinion divergente établirait en soi un précédent, laisserait supposer que nous l'acceptons. En fin de compte, nous avons décidé de le publier tout en le commentant; à cause du doute qu'il jette sur les motifs et sur la probité de ceux qui appuient le rapport majoritaire, nous ne pouvions agir autrement.

Notes

1 Canada, Bureau du Conseil privé, *Guide à l'usage des commissions d'enquête*, Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1983, p. 6.

2 Canada, Commission d'enquête sur l'assurance-chômage, procès-verbal de la réunion tenue à Ottawa le 28 mai 1986, p. 5.

3 Martin L. Weitzman, «Profit Sharing as an Antidote for Canadian Unemployment», 1986 (non publié).

Monsieur Roy F. Bennett

Bien que j'appuie la majorité des recommandations formulées dans le rapport, je propose que soient adoptées des lignes de conduite différentes dans cinq domaines à savoir :

1 La formule d'annualisation;
2 Le traitement des travailleurs à temps partiel;
3 Le compte cumulatif d'emploi;
4 Le traitement du revenu de pension;
5 Les conflits de travail.

Dans les observations qui suivent, sont présentées des perspectives différentes et d'autres façons d'aborder ces questions.

L'annualisation

La formule d'annualisation est tributaire de la mise en place de programmes appropriés de supplément de revenu. Si de tels programmes ne viennent appuyer la formule d'annualisation, celle-ci risque de causer des privations injustifiables à bon nombre de Canadiens et de grever les programmes régionaux d'assistance sociale. Par ailleurs, les besoins des différentes régions du pays et la nécessité de collaborer avec chacune des provinces rendront l'élaboration des programmes de supplément de revenu extrêmement difficile.

Tant que des programmes de supplément de revenu n'auront pas été élaborés et que leurs répercussions générales n'auront pas été évaluées, il serait, à mon avis, inopportun d'adopter une formule d'annualisation.

Bien que l'adoption intégrale de la formule d'annualisation doive être retardée, je crois qu'un premier pas en ce sens pourrait et devrait être fait. Toutefois, il faudra que cette première étape soit complète en soi afin qu'un retour en arrière ne se révèle pas nécessaire si des programmes de supplément de revenu acceptables ne sont pas élaborés.

Ainsi, j'estime qu'il serait plus utile de maintenir l'actuelle formule de parité mais de calculer les prestations en fonction de la rémunération moyenne des 13 dernières semaines d'emploi (c'est-à-dire une semaine de prestations pour chaque semaine de travail jusqu'à concurrence d'un nombre maximal donné de semaines actuellement établi à 26, nombre qui, le cas échéant, pourrait être porté à 30).

Étant donné qu'aux termes de cette proposition le travailleur ayant à son compte 10 semaines d'emploi n'aurait droit qu'à 10 prestations hebdomadaires (soit 60 % des 10/13 de sa rémunération hebdomadaire) et que les prestations maximales pour un travailleur à plein temps seraient de beaucoup réduites par rapport au niveau actuel, il y aurait lieu de maintenir pour un certain temps les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Je propose cependant une réduction initiale de ces prestations d'au moins 10 %, soit en réduisant le nombre de prestations hebdomadaires, soit, de préférence, en réduisant le montant des prestations versées.

Ceci permettrait d'introduire la formule d'annualisation et de supprimer graduellement les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Il serait possible, au cours des années subséquentes, de prendre d'autres mesures visant à supprimer entièrement les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, que la mise en œuvre de la formule d'annualisation se poursuive ou non. Le rythme auquel s'effectuerait la suppression de ces prestations de prolongation serait déterminé par la conjoncture économique, le degré de réussite des programmes proposés de création d'emplois et de recyclage exposés dans notre rapport ainsi que par l'éventuelle mise en place de programmes de supplément de revenu.

Les travailleurs à temps partiel

Pour bon nombre de salariés à temps partiel qui travaillent moins de 15 heures par semaine, la protection de l'assurance-chômage serait souhaitable et avantageuse. C'est pourquoi les membres de la Commission Wallace et du Comité Boyer ont recommandé que la protection de l'assurance-

chômage soit étendue aux salariés à temps partiel travaillant plus de 8 heures par semaine. Malheureusement cependant, cette recommandation a été formulée, dans les deux cas, sans tenir compte de la composition de cette catégorie de travailleurs ni des répercussions précises de cette mesure.

J'estime qu'un examen plus poussé des perspectives suivantes s'impose avant d'accorder la protection de l'assurance-chômage à un plus grand nombre de travailleurs à temps partiel :

1 Selon les données de Statistique Canada pour 1985, 466 000 travailleurs à temps partiel effectuent de 8 à 15 heures de travail par semaine. De ce nombre, quelque 40 % sont des étudiants qui subiraient des privations s'ils devaient payer des cotisations, en raison surtout du fait que seul un petit nombre d'entre eux aurait vraisemblablement l'occasion de toucher des prestations. On croit savoir qu'un grand nombre des 280 000 travailleurs à temps partiel qui restent n'ont pas besoin de protection ou ne veulent pas être protégés par l'assurance-chômage (par exemple les travailleurs occasionnels, les retraités et les travailleurs occupant des emplois à plein temps qui détiennent également un emploi à temps partiel). J'estime qu'une analyse plus complète de cette catégorie de travailleurs s'impose avant qu'on ne les admette tous à l'assurance-chômage. Il faudrait s'assurer au préalable que la majorité de ceux qui travaillent 8 heures ou plus souhaitent se prévaloir de l'assurance-chômage.

2 L'élargissement de la protection entraînerait une augmentation marquée des coûts et des problèmes administratifs en particulier pour les petites entreprises qui embauchent des travailleurs à temps partiel à raison d'un ou deux jours par semaine. Si tous les employés travaillant 8 heures ou plus par semaine étaient assurés, il faudrait prélever des cotisations sur des salaires aussi peu élevés que 32 $ par semaine. Dans bien des cas, il s'agirait de la seule retenue effectuée à la source (les déductions pour le Régime de pensions du Canada commencent à 48,08 $ par semaine tandis que les retenues d'impôt sur le revenu ne sont prélevées que sur la rémunération dépassant 92 $ par semaine).

3 La question concernant les détenteurs de plusieurs emplois n'est pas un facteur important puisqu'on évalue à seulement 2 % du nombre total de travailleurs à temps partiel ceux qui détiennent plus d'un emploi de ce genre.

4 En plus de la charge normale de travail administratif, il serait difficile pour la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada de veiller à ce que les exigences en matière de recherche d'emploi soient satisfaites par les personnes désireuses de travailler un ou deux jours par semaine seulement.

Il appert de ce qui précède qu'une analyse plus approfondie s'impose avant d'élargir la protection des travailleurs à temps partiel.

Le Compte cumulatif d'emploi

L'idée de fournir des prestations additionnelles aux travailleurs âgés est valable compte tenu des problèmes croissants que causent notamment les fermetures d'usines et de mines. Il y aurait lieu cependant d'examiner la situation de plus près afin de déterminer s'il serait préférable de fournir cette aide au moyen du Régime d'assurance-chômage ou en modifiant les programmes actuels d'assistance spéciale, par exemple le PTAR.

En supposant que l'on décide de fournir cette aide dans le cadre du Régime d'assurance-chômage, je crains que le Compte cumulatif d'emploi soit inadéquat, inéquitable et complexe à administrer.

1 L'aide offerte peut ne pas être disponible au moment voulu dans le cas des travailleurs âgés qui comptent 30 années de travail, mais qui ne satisfont pas aux exigences de base parce que : a) ils ont travaillé quelques années à l'étranger; b) 'ils ont travaillé en moyenne moins de 42 semaines par année (par exemple les travailleurs de la construction); ou c) ils ont travaillé à leur compte.

2 Il s'établit une discrimination entre ceux qui satisfont tout juste aux exigences de base et ceux qui n'y satisfont pas tout à fait.

3 Il pourrait s'ensuivre une augmentation marquée du travail administratif pour les entreprises, qui devront déclarer les semaines

de travail de tous leurs employés, et pour l'administration fédérale, qui devra comptabiliser les crédits accumulés par tous les actifs.

Compte tenu de ce qui précède, je préférerais que l'admissibilité aux prestations soit établie en fonction de l'âge et d'une période minimale de participation à la vie active (par exemple 10 ou peut-être 20 années sans égard à un nombre précis de semaines travaillées). Ainsi, un prestataire aurait droit à un nombre précis de prestations hebdomadaires pour chaque année après l'âge de 45 ans. Par exemple, un prestataire pourrait accumuler cinq semaines de prestations additionnelles pour chaque année, passé l'âge de 45 ans, jusqu'à concurrence de 50 prestations additionnelles (ce maximum étant atteint à l'âge de 55 ans). Le versement des prestations additionnelles serait assorti des mêmes conditions que celles exposées dans notre rapport, mais ne pourrait pas servir de complément aux prestations d'assurance-chômage au-delà du niveau maximal normal. Les prestations devraient servir uniquement à prolonger la protection des travailleurs âgés dont le déménagement a été approuvé ou qui ont entrepris un programme de formation afin d'améliorer leurs chances de trouver un nouvel emploi. Le recours aux prestations additionnelles pour compléter les prestations normales est à proscrire parce que cela aurait pour effet de décourager les prestataires d'accepter les emplois disponibles.

La validité de cette contre-proposition repose évidemment sur son acceptabilité en vertu de la Charte canadienne des droits et libertés. Il semblerait cependant que de nombreux précédents ont été établis au chapitre du versement de prestations additionnelles aux personnes âgées.

Le revenu de pension

Puisque l'intention première de considérer les pensions comme un revenu aux fins de la détermination de l'admissibilité à l'assurance-chômage a été annoncée au début de 1985, je ne vois pas pourquoi il faudrait attendre au 1er janvier 1989 pour procéder aux légères modifications proposées dans notre rapport. Il faut reconnaître que les changements effectués le 1er janvier 1986 ont engendré de sérieuses privations surtout en raison du fait que les précisions concernant les changements et les modalités d'application n'ont été fournies que peu avant la date d'entrée en vigueur de ces changements. Par principe, je crois que tout changement ayant des répercussions importantes sur bon nombre de gens devrait normalement entrer en vigueur un an après la publication du texte réglementaire. Un délai semblable est recommandé pour l'entrée en vigueur de notre proposition concernant le traitement du revenu de pension.

Les conflits de travail

1 Au moment de déterminer la date à laquelle un conflit de travail est réputé terminé aux fins de l'assurance-chômage, il importe de reconnaître que tous les employés ne seront pas nécessairement rappelés au travail en même temps. Il arrive souvent que les employés travaillant dans des endroits différents sont rappelés à différents moments et que des employés travaillant dans des services différents dans un même endroit sont rappelés de façon progressive. Je recommande donc qu'un travailleur ne soit plus réputé faire partie d'un conflit collectif lorsque : a) une convention collective a été signée et b) que l'unité ou le service dont faisait partie le travailleur au moment où la grève a été déclenchée reprend le travail ou cesse d'exister.

2 Le travailleur qui ne participe pas directement à une grève mais qui est mis en disponibilité en raison de celle-ci devrait avoir droit aux prestations d'assurance-chômage à condition que : a) le prestataire ne soit pas employé par le même employeur que les grévistes et b) le prestataire ne cotise pas au même fonds de grève que ce dernier.

3 Lorsqu'un travailleur est déclaré inadmissible aux prestations en raison d'un conflit collectif et qu'il obtient un autre emploi duquel il est licencié, ce travailleur devrait être admissible aux prestations d'assurance-chômage en fonction de ce deuxième emploi *seulement* : a) lorsque la grève prend fin au même moment où il est licencié de son deuxième emploi ou b) lorsqu'il a occupé ce deuxième emploi pendant au moins dix semaines.

Déclaration supplémentaire

Madame Guylaine Saucier

Les conflits de travail

Il faudrait conserver la règle actuellement en vigueur pour déterminer quand un conflit de travail prend fin, aux termes de l'assurance-chômage : soit lorsque 85 % ou plus des employés qui étaient au travail lors du déclenchement du conflit ont été rappelés. Il est vrai que cela peut se produire longtemps après la date de signature de la convention collective, ou la date convenue par un protocole de retour au travail. Il y a tout lieu de se rappeler, toutefois, qu'un conflit de travail, non seulement peut retarder la reprise des activités mais aussi faire perdre à l'entreprise, pour une période indéfinie, une part de son marché. Dans ces circonstances, les employés non rappelés ne sont plus en grève et retourneraient volontiers au travail s'ils le pouvaient.

Compte tenu du genre d'entreprise contre laquelle ils ont fait grève, il ne s'agit pas là non plus d'un événement imprévisible ni entièrement involontaire. La décision d'aller en grève est lourde de conséquences non seulement dans l'immédiat mais, à plus long terme, elle met parfois en jeu sinon l'existence de l'entreprise, du moins sa capacité future de conserver tous les emplois de ceux qui l'ont déclenchée. Afin de respecter le principe de neutralité de l'assurance-chômage vis-à-vis des relations de travail, je crois que le maintien de la règle actuelle est tout indiqué.

Pour ce qui est du travailleur qui n'a pas directement pris part à une grève mais qui est néanmoins licencié à cause du conflit de travail, je suis d'accord avec l'opinion divergente du commissaire Roy Bennet.

Déclaration supplémentaire

Madame Frances Soboda et Monsieur Jack Munro

Résumé

Le rapport majoritaire de la Commission Forget, s'il était mis en œuvre, aurait pour effet de réduire sérieusement les prestations d'assurance-chômage versées à la plupart des chômeurs canadiens. Cette réduction serait de l'ordre de 30 %, mais elle atteindrait même le taux intolérable de 50 %, dans les provinces «défavorisées», où le taux de chômage est le plus élevé.

Face à des réductions de cette ampleur, des milliers d'autres chômeurs seraient contraints de demander l'aide sociale. Le nombre de Canadiens vivant sous le seuil de la pauvreté atteindrait des proportions alarmantes.

Dans une telle éventualité, les prestations d'assurance-chômage n'équivaudraient plus qu'à un maigre revenu, inférieur à 100 $ par semaine, dans le cas de la moitié environ des prestataires. De plus, le régime perdrait les caractéristiques essentielles qui en font un régime d'assurance visant à remplacer le salaire en cas de chômage. Il ne serait plus qu'une forme d'aide sociale, faible recours pour les chômeurs.

Les travailleurs saisonniers, les travailleurs de courte durée, ainsi que les travailleurs à temps partiel, qui forment le groupe ayant le plus besoin de protection, seraient les plus durement frappés. Plus encore, les changements apportés aux structures économiques ne font que grossir le nombre de ces travailleurs, dont beaucoup sont en chômage pour la première fois de leur vie. Pourtant, 78 % des prestataires de l'assurance-chômage seraient touchés, dans des proportions diverses, par les mesures de compression des prestations. Seuls les travailleurs les moins menacés de perdre leur emploi continueraient de bénéficier d'une protection suffisante.

1 Des conséquences désastreuses

Ces dures conséquences des propositions du rapport Forget ne sont pas évidentes au premier abord. En effet, il faut lire attentivement le rapport majoritaire pour arriver à dégager de tout le verbiage faussement progressiste les intentions franchement régressives qui le sous-tendent.

Nous nous en prenons, par exemple, à la proposition d'«annualisation», qui ferait passer le taux des prestations de 60 à 66,66 %. Elle semble avantageuse, au premier coup d'œil, et pourra certes impressionner les gens qui ne feront pas l'effort de calculer les effets punitifs des recommandations subséquentes de la Commission. Suivant cette proposition, les prestations seraient calculées (réduites) proportionnellement au nombre de semaines pendant lesquelles un prestataire aurait été sans emploi au cours de l'année précédente.

Une personne n'ayant travaillé que 26 semaines, par exemple, verrait ses prestations diminuer de moitié, tandis qu'une autre, mise à pied pendant 40 semaines, n'aurait plus droit qu'à 25 % de ses prestations.

Le taux réel des prestations, selon la formule d'annualisation, serait inférieur à 50 % de la rémunération assurable dans le cas de la moitié des chômeurs, de moins de 40 % pour ce qui est du tiers d'entre eux, et en deçà de 25 % dans un cas sur 12. Non satisfaits de la sévérité de ces réductions globales, les auteurs du rapport Forget pénaliseraient plus encore les travailleurs en supprimant les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, c'est-à-dire le principe de l'admissibilité aux prestations fondée sur la situation locale de l'emploi.

2 Un rapport trompeur et mensonger

Pour se convaincre de la nature trompeuse et fallacieuse du rapport dans son ensemble, il n'y a qu'à constater que des réductions aussi draconiennes sont présentées, en fait, comme s'il s'agissait de majorations!

De même, les auteurs avancent des excuses mensongères en justification d'autres propositions réactionnaires comme celles qui prévoient la suppression des prestations de prolongation dans les régions à taux élevé de chômage, l'élimination graduelle des prestations consenties aux pêcheurs et autres employés saisonniers de même que l'addition des pensions, de l'indemnité de cessation d'emploi et de l'indemnité de congés payés dans le calcul de la rémunération assurable.

Ces changements auraient pour effet global de détruire, à toutes fins pratiques, le Régime d'assurance-chômage, tel qu'il existe actuellement. Ce serait, pour la Commission Forget, assener le *coup de grâce* à un régime que des mesures restrictives avaient gravement miné ces dix dernières années.

3 Un rapport fondé sur des mythes

Ce rapport épouse – et perpétue – tous les mythes que les ennemis de l'assurance-chômage ont entretenus à son sujet depuis son entrée en vigueur, des mythes laissant soupçonner des abus de la part des travailleurs de courte durée et saisonniers, de la part des femmes, des tricheurs et des parasites.

Nulle part, dans le rapport majoritaire, il n'est admis que la hausse vertigineuse du taux de chômage, ces dernières années, est attribuable à une économie stagnante et instable. La majorité des commissaires ne semblent pas non plus se rendre compte que des milliers de sans-emploi – dont plusieurs, même, appartiennent actuellement à des secteurs où les emplois sont saisonniers ou de courte durée – ont perdu leur emploi pour la première fois, sans l'avoir aucunement cherché.

Bien au contraire, M. Forget et les commissaires qui appuient ses recommandations sont convaincus que les chômeurs sont à blâmer pour avoir perdu leur emploi. Cette attitude transparaît dans l'ensemble de leur rapport. L'obsession n'est pourtant fondée sur aucune preuve ni aucun fait réel. Au contraire : toutes les statistiques disponibles contredisent le point de vue rétrograde des commissaires majoritaires.

Par exemple, M. Forget prend à partie, comme cause d'un problème majeur, «les travailleurs de dix semaines» soit ceux qui ont travaillé tout juste le nombre minimum de semaines ouvrant droit aux prestations. En réalité, ces travailleurs de courte durée ne comptent que pour 3 % des prestataires de l'assurance-chômage; bien plus, aucune preuve ne permet d'affirmer que bon nombre d'entre eux quittent leur emploi de leur plein gré, plutôt que d'être remerciés de leurs services.

Sur plus de 3 millions de prestataires chaque année, moins de 200 sont trouvés coupables de fraude, ce qui ne justifie certainement pas la prise de mesures aussi draconiennes à l'égard des tricheurs.

4 Des présentations reléguées aux oubliettes

Il semble évident que M. Forget et les commissaires signataires du rapport majoritaire ont tenu davantage compte de leurs propres préjugés que des 475 mémoires qui leur ont été remis lors des audiences publiques qu'ils ont tenues à la grandeur du Canada. Le grand message qui se dégage de ces mémoires, c'est que les Canadiens sont en général satisfaits des grandes lignes du Régime d'assurance-chômage.

Les intervenants n'étaient pas d'accord sur des questions telles que la durée de la période de référence, le taux des prestations et la mise en corrélation de la période d'emploi et de la durée des périodes de prestations. Cependant, exception faite d'une petite minorité extrémiste, tous ont affirmé vouloir préserver *la structure de base* du Régime d'assurance-chômage, soit celle d'un régime d'assurance sociale aligné à la fois sur la période d'emploi et sur la rémunération.

Le rapport majoritaire, cependant, fait totalement abstraction des vœux exprimés par la grande majorité des représentants de syndicats, d'associations communautaires et des milieux d'affaires ayant participé aux audiences publiques.

Résultat : un rapport recommandant de sabrer impitoyablement dans les prestations d'assurance-chômage, où le mythe l'emporte sur la réalité, et l'intolérance d'un petit nombre de fanatiques, sur les souhaits exprimés par la plupart des Canadiens.

5 Un rapport minoritaire constructif

Nous, les deux représentants du monde syndical nommés à la Commission, n'avons eu d'autre choix que de produire notre propre rapport.

Dans celui-ci, outre que nous réfutons le rapport majoritaire, nous avançons de nombreuses propositions constructives afin de défendre le Régime d'assurance-chômage et de l'améliorer.

Nous avons la ferme conviction que le régime est foncièrement bon et qu'il suffirait de l'améliorer et de le renforcer pour qu'il atteigne les objectifs fixés, d'une façon plus simple et plus équitable.

Nous nous dissocions fondamentalement des autres membres de la Commission sur les points suivants :

— Nous ne croyons pas qu'il soit justifié de sabrer dans le régime.

— Nous ne pouvons appuyer les réductions massives des prestations versées aux travailleurs ayant le plus besoin de la sécurité économique que procure l'assurance-chômage, ceux qui sont dans l'impossibilité de conserver un emploi à plein temps à longueur d'année.

— Nous croyons que l'élimination envisagée des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional débouche sur la faillite économique des régions les plus défavorisées du Canada.

— Nous croyons que c'est commettre une erreur grave que de dissocier les cotisations et les prestations d'assurance-chômage, d'une part, et le taux de chômage, d'autre part.

Le Régime d'assurance-chômage a été assujetti à toute une série de compressions financières et de mesures restrictives dans la dernière décennie. Les partisans de ces méthodes ont eu beau jeu à cette époque. Mais, il est temps maintenant de revenir à l'essentiel et de s'attacher de nouveau à répondre aux besoins des gens que le régime est censé aider.

6 Propositions axées sur l'amélioration du Régime d'assurance-chômage

Nous recommandons principalement :

— que le lien entre la durée des prestations et le taux de chômage régional soit maintenu (prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional);

— que la norme minimale d'admissibilité de dix semaines s'applique également à toutes les catégories de prestations, y compris les prestations de maladie, de maternité et de parent;

— que la période maximale des prestations soit portée de 50 à 71 semaines;

— que le délai de carence de deux semaines continue de s'appliquer aux prestations régulières, mais qu'il soit ramené à une semaine dans le cas des prestations de maladie et éliminé complètement, dans le cas des prestations de maternité et de parent;

— que les prestataires soient assurés de toucher leur dû dans la semaine qui suit la présentation de leur demande;

— que le taux annuel de la rémunération assurable soit fixé à 125 % de la moyenne mobile des revenus calculée sur 8 ans;

— que le taux des prestations soit porté à 66,66 %;

— que le revenu de pension, l'indemnité de cessation d'emploi et l'indemnité de congés payés soient tous exclus de la définition du terme «rémunération», aux fins de l'assurance-chômage;

— que les personnes âgées de plus de 65 ans ne soient plus exclues, comme à présent, du champ d'application du Régime d'assurance-chômage;

— que la période des prestations de maternité soit fixée à 17 semaines, que le délai de carence de deux semaines soit éliminé dans ce cas et que la période de congé d'adoption et de congé de parent s'établisse à 24 semaines;

— que les travailleurs à temps partiel soient admissibles à l'assurance-chômage s'ils justifient d'au moins 6 heures par semaine d'emploi régulier;

— que la décision de refuser des prestations aux travailleurs touchés par une grève s'applique exclusivement aux travailleurs qui y jouent un rôle actif et non aux autres qui refusent de traverser les lignes de piquetage;

— que les travailleurs soumis à un lock-out par un employeur aient droit aux prestations d'assurance-chômage;

— que le règlement, les modalités et formalités administratives ayant trait à l'assurance-chômage soient simplifiés, de façon à permettre aux assurés de présenter leur demande de prestations et d'obtenir leur dû plus facilement et plus rapidement;
— que, à supposer que les recommandations formulées ci-dessus soient adoptées, le mode tripartite de financement soit maintenu, le coût des cotisations étant réparti à parts égales entre employeurs et employés.

7 Il faut choisir

La distinction entre le rapport majoritaire et les opinions divergentes de la Commission Forget est claire.

Le rapport majoritaire propose la réduction massive des prestations et blâme les sans-emploi pour leur infortune.

Notre rapport propose d'améliorer les prestations et de mieux adapter le Régime d'assurance-chômage aux besoins des chômeurs.

Le gouvernement fédéral doit dès maintenant se prononcer sur les recommandations contradictoires formulées dans les deux rapports dont il a été saisi. Il appartient aux travailleurs canadiens, aux syndicats, aux organismes sociaux, aux regroupements religieux de même qu'aux autres défenseurs de l'assurance-chômage de forcer le gouvernement à prendre la bonne décision.

Chapitre 1 : Introduction

Une démarche faussée au départ

Au terme des innombrables audiences et débats exhaustifs au cours desquels le grand public et des groupes intéressés ont pu faire valoir leur point de vue, quatre des six membres de la Commission ont produit un rapport dont les recommandations entraîneraient une réduction radicale des prestations d'assurance-chômage pour les personnes qui courent le plus grand risque d'être victimes du chômage. Trois des membres sont allés plus loin et ont donné leur appui à un plan mal conçu qui détruirait les fondements mêmes du régime actuel et ne favoriserait que les travailleurs bénéficiant déjà d'une grande sécurité d'emploi.

Ce rapport, à notre avis, trahit la confiance que les Canadiens ont accordée à la Commission en participant à ces audiences.

Les principales recommandations du rapport n'ont *rien à voir* avec ce qui s'est dit au cours des audiences. S'il se dégageait un consensus clair et général des interventions, c'était bien sur la nécessité de simplifier le régime. Or, les recommandations que le rapport présente au sujet de l'annualisation des prestations en rendraient l'administration encore plus complexe.

Presque tous les intervenants reconnaissaient que le Régime d'assurance-chômage doit jouer un rôle central dans le système d'assurance sociale du Canada et conserver une structure lui permettant de remplir ce rôle. Et cependant, la proposition concernant l'annualisation réduirait les prestations au point de les rendre insuffisantes pour la plupart des chômeurs, obligeant une forte proportion des bénéficiaires à recourir à l'aide sociale.

Les auteurs du rapport disent adopter une approche novatrice. En réalité, leurs principales propositions ne constituent qu'une nouvelle mouture d'idées déjà présentées à la CEIC, il y a plus de deux ans, dans le cadre d'une étude secrète.

L'impression qui se dégage du rapport est extrêmement trompeuse. Il avance des idées, semble-t-il progressistes, au sujet de la nécessité de répondre aux besoins des chômeurs. Par contre, il propose de réduire substantiellement les prestations de la plupart des bénéficiaires. Le rapport regorge de citations émanant des exposés présentés à la Commission, mais passe sous silence l'essence même des opinions exprimées à maintes reprises au cours des audiences publiques au sujet du Régime d'assurance-chômage et de son rôle dans la société canadienne.

Les auteurs du rapport présentent d'innombrables tableaux et chiffres, soi-disant pour étayer leurs recommandations. Cependant, on y trouve aussi quantité d'affirmations qui non seulement ne sont pas étayées dans le rapport, mais encore ne peuvent pas l'être, ni là ni ailleurs. Les auteurs font, pour justifier les politiques qu'ils proposent, des déclarations générales qu'on peut aisément réfuter. Ils se livrent, sans scrupule, à des généralisations qui sont à la fois trompeuses et fausses.

En fait, les propositions mises de l'avant dans le rapport procèdent d'idées préconçues au sujet des bénéficiaires de l'assurance-chômage, que l'on peut d'office écarter comme des opinions non fondées ou de franches exagérations.

Ce n'est pas dire, cependant, que nous sommes en complet désaccord avec le rapport Forget. Une comparaison attentive révélera que notre rapport et celui de la Commission ont en commun plusieurs sujets de préoccupation et recommandations. Pour les questions administratives, par exemple, les divergences portent bien moins sur le fonds que sur l'importance accordée aux diverses questions.

Nous faisons également nôtres des propositions concernant les programmes complémentaires destinés à atténuer les problèmes de formation et d'adaptation de la main-d'œuvre et le chômage chez les jeunes.

En définitive, toutefois, la proposition centrale du rapport nous a paru si inacceptable et fondamentalement contraire aux intérêts du Canada que nous n'avions d'autre choix que de présenter un rapport distinct.

Le rapport et les audiences de la Commission

À titre de commissaires, nous sommes fiers des réalisations de la Commission au cours de la première étape de ses travaux. Pendant 62 jours, elle a mené des consultations qui ont pris la forme d'audiences publiques officielles, de rencontres informelles, de tables rondes portant sur des questions précises ou des problèmes locaux, ou encore de rencontres de caractère privé.

La Commission s'est rendue dans 46 localités, comprenant aussi bien des villages comme Rae-Edzo dans les Territoires du Nord-Ouest que des grands centres urbains.

Près de 500 exposés ont été présentés à l'occasion des audiences publiques, dont 29 % par des organisations syndicales, 19 % par des groupes de pression, 19 % par des particuliers, 17 % par les milieux d'affaires et 16 % par divers autres groupes, tels que des représentants gouvernementaux, des organismes à vocation sociale, des instances politiques et des organisations sans but lucratif.

En outre, la Commission a reçu de centaines d'autres groupes et particuliers 1 500 mémoires ou lettres exprimant des opinions importantes. Quatre pour cent de ces documents provenaient d'organisations syndicales, 5 % d'organismes sans but lucratif, 73 % de particuliers, 9 % des milieux d'affaires et 9 % d'autres groupes encore.

En seulement six mois, le processus de consultation a suscité une réponse impressionnante de la part du public. L'ampleur de cette réaction révèle toute l'importance que les Canadiens accordent au Régime d'assurance-chômage, mais elle tient aussi au fait qu'il s'agit de la première refonte du régime au cours de laquelle le public a été invité à présenter ses vues.

Le vif intérêt que le public a porté aux travaux de la Commission rend d'autant plus répréhensible le fait que le rapport Forget écarte les vues de la plupart des intervenants pour ne retenir que celles d'une minorité extrémiste.

Nous avons indiqué que le rapport trahit l'objet fondamental du processus de consultation. Dans son orientation générale comme dans le détail, il rejette à toutes fins utiles les vues que les Canadiens ont exprimées.

De l'opinion des groupes communautaires, des organismes sans but lucratif et des groupes de travailleurs, le rapport fait très peu de cas. Même lorsque les milieux d'affaires, les syndicats et les groupes communautaires faisaient l'unanimité sur un point, les auteurs du rapport n'en tiennent pas compte, surtout pas dans leurs principales recommandations.

Les audiences ont donné lieu à de nombreux débats, souvent passionnés. Mais cela ne surprend guère, vu qu'ils s'agissait de l'une des rares occasions offertes aux Canadiens de se prononcer sur une institution ayant l'envergure et l'incidence du Régime d'assurance-chômage.

Toutefois, ce qu'il convient de retenir du débat, c'est la quasi-unanimité des intervenants quant à la structure de base du régime. Le message général qui se dégage des audiences est clair : peu importe leurs tendances politiques, les Canadiens acceptent le rôle fondamental que joue le régime en tant que dispositif d'assurance sociale fondé sur le travail et la rémunération.

Nous tenons à insister sur ce point. La majorité des intervenants acceptaient d'emblée les grands principes à la base du régime : un prestataire doit exercer un emploi pour se rendre admissible au bénéfice des prestations, la période de prestations est fonction de la durée d'emploi de chacun et des taux de chômage globaux, et le taux des prestations doit correspondre à une proportion prédéterminée de la rémunération assurable.

Beaucoup des discussions ont porté sur des points comme la durée de la période ouvrant droit aux prestations, le taux des prestations et la formule qui subordonne à la durée d'emploi la période pendant laquelle une personne peut toucher des prestations.

Aucune des interventions au cours des audiences ne reconnaissait à la Commission le mandat de modifier en profondeur les rouages du régime.

Et même si des aspects comme les prestations de maternité et de maladie, les prestations de pêcheur et les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ont aussi été

longuement débattus au cours des audiences, ces discussions portaient beaucoup moins sur le bien-fondé de ces facettes du régime que sur la question de savoir par qui elles devraient être financées et administrées.

La conclusion la plus difficile à laquelle peut se rendre une commission d'enquête, quelle qu'elle soit, c'est que l'objet sur lequel porte son étude est fondamentalement sain et ne requiert pas de changements approfondis. Habituellement dans ce genre d'étude, on se donne d'emblée comme objectif de concevoir un programme radicalement différent qui changera l'état actuel des choses et justifiera par le fait même la raison d'être de la Commission.

Aussi difficile que cela aurait pu lui être, nous croyons que la Commission aurait dû résister à la tentation de recommander le changement pour le changement.

Étant donné que les intervenants acceptaient pour la plupart la conception fondamentale du régime, la Commission aurait dû s'employer plutôt à chercher un terrain d'entente et un compromis entre les principaux groupes qui s'intéressaient aux mécanismes du Régime d'assurance-chômage et au rôle qu'il doit jouer au Canada. La Commission n'a fait aucun effort manifeste pour obtenir un consensus sur des questions de fond.

Cette démarche, faussée au départ même, découlait principalement de deux idées préconçues : qu'il fallait remanier en profondeur le régime, peu importe ce que les intervenants avaient à dire au cours des audiences, et qu'il était impossible d'amener les milieux d'affaires et les syndicats à s'entendre sur les changements à apporter au régime.

Pendant les audiences tenues à Ottawa, le président a clairement exprimé cette opinion alors que le Conseil consultatif de la CEIC présentait son exposé à la Commission d'enquête.

> «Après avoir écouté pendant trois mois les points de vue d'organisations syndicales et patronales, qui du reste prennent à peine le temps de s'écouter mutuellement, je m'interroge vraiment sur la viabilité d'une telle formule [l'administration conjointe du Régime d'assurance-chômage par les parties syndicales et patronales et le gouvernement] De toute évidence, il n'est pas dans la tradition canadienne que ces groupes se fassent des concessions, pour des questions de première importance.» [Audience du 14 février 1986, p. 6945]

En réalité, de tels compromis surviennent tous les jours. N'est-ce-pas ce que l'on appelle la négociation collective?

Supposer qu'aucun compromis n'était possible équivalait pour la Commission à se dérober devant le défi réel de l'enquête, avant même de s'y être vraiment attelée.

Le contexte de l'enquête

À notre avis, l'une des plus grandes faiblesses du rapport Forget consiste à aborder la réforme amorcée en 1985 et 1986 comme si le régime n'avait pas du tout évolué depuis sa dernière refonte en 1971. À vrai dire, le Régime d'assurance-chômage a été modifié et remanié plus souvent que tout autre programme fédéral, à l'exception peut-être du Régime d'impôt sur le revenu.

En 1976, des modifications sont apportées pour rallonger la période d'exclusion dans le cas des travailleurs qui quittent volontairement leur emploi, réduire le taux des prestations et alléger l'apport de l'État au financement du régime.

En 1977, la norme d'admissibilité, correspondant à huit semaines, est remplacée par une norme variable de 10 à 14 semaines et la durée maximale de la période de prestations est ramenée à 50 semaines. Pour ce qui est du financement, des ressources sont prélevées sur la Caisse d'assurance-chômage et utilisées à des fins innovatrices, comme le travail partagé, la création d'emplois et la formation.

En 1979, le taux des prestations est de nouveau réduit, à 60 % cette fois-ci, la norme d'admissibilité est resserrée dans le cas des personnes qui deviennent ou redeviennent membres de la population active et de nouvelles règles, plus astreignantes, sont adoptées à l'égard des réitérants et des travailleurs à temps partiel. En outre, la formule de financement est encore modifiée de manière à réduire les frais assumés par l'État au titre des prestations de prolongation et à prévoir le recouvrement des prestations versées aux bénéficiaires dont le revenu est 1,5 fois plus élevé que le maximum de la rémunération annuelle assurable.

En 1980, les dispositions visant les travailleurs à temps partiel sont assouplies. La formule de financement est changée une fois de plus pour réduire davantage les charges de l'État quant aux prestations de prolongation.

En 1981, le Groupe de travail sur l'assurance-chômage propose encore d'autres réductions qui, selon les estimations, auraient fait diminuer de 3,5 % les dépenses du régime. Ces recommandations, toutefois, font long feu car la récession des années 1982 et 1983 en rend l'adoption politiquement impensable.

En 1983, on supprime plusieurs dispositions iniques envers les bénéficiaires des prestations de maternité et confirme la place qu'occupent les prestations de pêcheur dans le cadre du Régime d'assurance-chômage, prestations dont l'existence même a été mise en cause par une décision de la Cour suprême.

En 1984, le ministre des Finances, M. Michael Wilson, avertit que le Régime d'assurance-chômage sera la cible de coupures. Il s'ensuit l'adoption de nouvelles dispositions réglementaires touchant le revenu de pensions, les indemnités de départ et la rémunération des congés payés, qui se soldent pour les intéressés par une diminution appréciable des prestations.

En 1985, la Commission est instituée par le Cabinet à titre de compromis entre ceux qui souhaitent limiter encore davantage la portée du régime et ceux qui s'opposent à d'autres réductions.

Deux principales raisons semblent avoir motivé les réductions imposées au régime depuis 1971. D'abord, les gouvernements en place ont voulu répondre aux plaintes réitérées par ses détracteurs selon lesquels le Régime d'assurance-chômage était trop généreux. En second lieu, ils ont obstinément poursuivi l'objectif de réduire leurs propres obligations financières vis-à-vis du Compte d'assurance-chômage.

La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage entre donc en scène à l'issue d'une longue série de coupures visant à satisfaire les bruyantes protestations des milieux d'affaires conservateurs et des fonctionnaires soucieux de comprimer les dépenses. À notre avis, la Commission aurait dû se rappeler ce contexte lorsque ces mêmes voix se sont élevées à nouveau pour lui recommander d'autres réductions. Selon nous, il ne lui incombait pas de servir de tribune pour ceux qui déjà parvenaient très bien à se faire entendre. Au contraire, elle devait se mettre à l'écoute de ceux des Canadiens qui n'ont pas pu se prononcer sur plus d'une décennie de coupures, et chercher à rétablir l'équilibre dans les changements apportés au régime.

Malheureusement, les trois commissaires qui ont donné leur plein appui au rapport Forget ne partageaient pas ce point de vue.

La philosophie qui sous-tend le rapport Forget

Les changements globaux que le rapport Forget préconise visent directement à réduire les prestations destinées aux deux catégories de travailleurs les plus menacés par le chômage et qui ont le plus besoin de la protection du régime, les travailleurs saisonniers et ceux présumément atteints du syndrome «10-40» (soit des personnes qui, supposément, année après année, s'arrangent pour travailler le nombre minimal de semaines requis pour avoir droit aux prestations, c'est-à-dire 10 semaines, pour ensuite toucher ces prestations pendant 40 semaines).

Pour «régler le cas» de ces travailleurs, le rapport propose des modifications qui découpleraient les taux de chômage d'avec le droit aux prestations, écarteraient pour de bon le principe du remplacement de la rémunération hebdomadaire, réduiraient les prestations à moins de 100 $ par semaine pour 40 % des bénéficiaires, et entraîneraient une baisse des prestations pour 78 % des prestataires actuels[1].

Si l'on regarde les faits, cependant, il est clair que les travailleurs saisonniers ne représentent qu'une faible proportion (en diminution d'ailleurs) de la population active et des prestataires de l'assurance-chômage. De plus, les données Statistique Canada révèlent que les bénéficiaires qui travaillent 15 semaines ou moins et touchent des prestations pendant plus de 40 semaines, soit une catégorie plus vaste de travailleurs que celle à laquelle on attribue le syndrome «10-40», représentent en réalité moins de 3,5 %, des prestataires et reçoivent moins de 4,5 % de l'ensemble des prestations.

Même en admettant que les personnes qui n'arrivent pas à trouver du travail pendant une année complète constituent un problème du point

de vue du régime, la solution proposée dans le rapport revient ni plus ni moins à prescrire une amputation pour traiter un doigt écorché.

Mais plus encore, nous ne pouvons accepter, pas plus sans doute que la majorité des Canadiens, qu'un régime d'assurance sociale conçu pour atténuer les effets du chômage pénalise, et sévèrement, ceux qui courent justement le plus grand risque de tomber en chômage.

En souhaitant pénaliser les personnes qui sont en butte au chômage le plus fréquemment, les auteurs du rapport laissent voir que leurs recommandations procèdent d'un point de vue profondément biaisé. Selon le rapport Forget, le chômage serait devenu aujourd'hui bien plus un problème de comportement personnel que le résultat de l'évolution de la conjoncture économique canadienne.

Pour preuve, cette citation tirée du chapitre 2 du rapport :

> «Les facteurs saisonniers et cycliques ont moins d'importance sur le chômage global que les facteurs structurels. Le chômage structurel résulte d'un changement fondamental des exigences des entreprises, d'une part, et des compétences, de l'expérience et du lieu de résidence des travailleurs en chômage, d'autre part.»

L'«inadéquation» de l'offre et de la demande de main-d'œuvre est mentionnée à deux reprises comme l'une des principales causes du chômage.

En d'autres termes, s'il y a du chômage, c'est parce que ce que les individus ont à offrir ne correspond pas aux besoins de l'économie, et non parce que l'activité économique en général ferait défaut. Le rapport ne tente aucunement de faire la part entre l'effet qu'ont des taux de chômage élevés et l'incidence que peuvent avoir les modalités du régime et les caractéristiques des prestataires.

Pour une analyse détaillée de la façon dont l'emploi et le chômage sont perçus dans le rapport Forget, voir l'annexe A.

Notes

1 Les données employées dans le présent rapport sur l'effet de l'annualisation des prestations ont été préparées à l'intention de la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage par la Tristat Resources Ltd., au moyen d'un modèle de simulation spécialement conçu pour la Commission. Cette simulation repose sur les statistiques relatives aux prestataires de 1984, lesquelles ont été rajustées en fonction des données administratives de 1985 sur les régimes de travail.

2 Le présent rapport a été rédigé en fonction des dernières versions du rapport majoritaire, dont certains chapitres ont été mis à notre disposition le 10 septembre, et d'autres le 26 septembre. Toute incohérence que l'on pourrait y relever serait attribuable à des changements apportés au rapport majoritaire après ces dates.

Chapitre 2 : Critique du rapport Forget

La proposition du rapport Forget : l'annualisation des prestations

Les recommandations approuvées par trois des six membres de la Commission sont fondées sur l'annualisation des prestations, c'est-à-dire sur une proposition qui vise à remplacer le système actuel des trois phases (prestations ordinaires, prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi et prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional) par un autre qui prévoirait une période de rémunération maximale uniforme, mais lierait directement le taux des prestations au nombre de semaines durant lesquelles un prestataire a travaillé au cours des 52 semaines précédentes.

Les chiffres disent tout

Le système annualisé de prestations proposé par la Commission représenterait de loin la plus importante réduction des prestations de l'histoire du régime.

La diminution globale des prestations serait d'environ 30 %. Cette réduction varierait selon la province et elle passerait d'un maximum à l'Île-du-Prince-Édouard (50 %) et à un minimum en Ontario (16 %).

Plus de 78 % des prestataires de 1985 auraient reçu des sommes inférieures à celles qu'ils ont réellement touchées si le système proposé avait été mis en œuvre. Dans leur cas, les prestations hebdomadaires auraient été réduites en moyenne de 72,50 $[1].

Les prestations versées en vertu du système proposé seraient supérieures à celles du régime actuel pour à peine plus de 20 % des prestataires de 1985, l'augmentation moyenne n'atteignant pas 20,76 $.

On estime que si le système proposé était adopté, 37 % des personnes admissibles aux prestations d'assurance-chômage auraient droit à des prestations inférieures à la somme de 80 $ par semaine versée aux célibataires employables au titre de l'aide sociale dans la plupart des provinces[2]. À l'heure actuelle, 10 % seulement des prestataires reçoivent des prestations aussi faibles.

Plus de 62 % des prestataires toucheraient moins que la somme de 140 $ par semaine[3] qui, dans la plupart des provinces, est versée au titre de l'aide sociale à un parent célibataire ayant un enfant. Selon le régime actuel, la proportion correspondante est de 33 % seulement.

En fait, avec l'annualisation, l'assurance-chômage n'aurait plus lieu d'être pour une proportion importante des chômeurs canadiens.

Les conséquences seraient catastrophiques pour les particuliers, les familles, les secteurs d'activité et les régions.

Comment s'appliquerait la formule de l'annualisation

Dans le rapport Forget, l'annualisation est décrite comme une formule consistant à fonder les prestations d'assurance-chômage sur la rémunération annuelle assurable plutôt que sur la rémunération hebdomadaire assurable.

Voici ce qui se passerait en réalité. Pour quiconque aurait travaillé 52 semaines avant de remplir une demande de prestations, le changement serait peu sensible. Le montant du chèque de prestation hebdomadaire serait à peu près équivalent à la somme prévue par le régime actuel, soit ⅔ (66,7 %) de la rémunération hebdomadaire assurable.

Le problème, c'est qu'un peu plus de 75 % des prestataires travaillent *moins* de 50 semaines durant l'année précédant la demande de prestations. Dans tous les cas où la période de travail n'atteint pas 52 semaines, l'annualisation a une incidence importante.

Chaque semaine durant laquelle un prestataire a été en chômage au cours des 52 semaines précédant la demande de prestations (la période de référence) réduit la prestation hebdomadaire d'assurance-chômage à laquelle il a droit. La diminution est directement proportionnelle au nombre de semaines durant lesquelles l'intéressé a été chômeur.

Par exemple, dans le cas d'un prestataire qui aurait travaillé durant 20 semaines et qui aurait été en chômage pendant 32 semaines au cours de la période de référence, le taux des prestations serait seulement de 26 %. Ce taux est le résultat du calcul suivant : le nombre de semaines d'emploi (20) divisé par 52 et multiplié par 66,66 %.

Un prestataire ayant travaillé durant 26 semaines aurait droit à la moitié du taux maximal des prestations, soit 33 %.

Il semblerait que le rapport Forget annonce une augmentation du taux des prestations en le faisant passer de 60 à 66,66 %. Toutefois, comme le montrent les exemples cités précédemment, la proposition représente une diminution très importante des prestations pour tout prestataire qui n'a pas travaillé durant une année entière.

Le taux des prestations serait inférieur à 20 % pour un prestataire sur 12. Il se situerait au dessous de 40 % pour la moitié des chômeurs et n'atteindrait pas 50 % dans 60 % des cas. (Tableau S2.1)

Actuellement, les prestations hebdomadaires correspondent à 60 % de la rémunération hebdomadaire assurable, qui est au maximum de 495 $. Le montant des prestations qui peuvent être versées dépend seulement de la rémunération assurable du prestataire.

Le système proposé ferait dépendre le taux des prestations du nombre de semaines durant lesquelles un prestataire a travaillé au cours de l'année précédant la demande de prestations, ainsi que de la rémunération hebdomadaire assurable touchée par le prestataire pendant sa période d'emploi.

Un chômeur ayant travaillé 26 des 52 semaines précédant la demande de prestations verrait sa prestation hebdomadaire réduite de 50 % (par rapport au montant qu'il aurait touché si l'annualisation n'avait pas été mise en œuvre, le taux des prestations étant le même) en raison de la période de chômage connue durant l'année de référence. Dans le cas d'un travailleur resté en chômage pendant 39 semaines, les prestations seraient diminuées de 75 %. Elles le seraient de 25 % pour quelqu'un qui aurait été chômeur durant 13 semaines.

Les tableaux S2.2 et S2.3 montrent les répercussions sur les prestations de diverses combinaisons de semaines d'emploi assurables et de rémunération assurable.

Tableau S2.1
Taux de remplacement types

Semaines de travail	Taux de remplacement		Pourcentage cumulatif des prestataires
	Régime actuel	Annualisation	
10	60 %	13 %	3,9 %
15	60 %	19 %	
20	60 %	26 %	15,9 %
25	60 %	32 %	
30	60 %	38 %	49,1 %
35	60 %	45 %	
40	60 %	51 %	61,2 %
45	60 %	58 %	
50	60 %	64 %	84,3 %

Tableau S2.2
Montant des prestations hebdomadaires selon la formule de l'annualisation
(en dollars)

Semaines de travail (période de référence)	Rémunération hebdomadaire						
	50 $	100 $	150 $	200 $	300 $	400 $	495 $
10	6	13	19	26	38	51	63
15	10	19	29	38	58	77	95
20	13	26	38	51	77	103	127
25	16	32	48	64	96	128	159
30	19	38	58	77	115	154	190
35	22	45	67	90	135	179	222
40	26	51	77	103	154	205	254
45	29	58	87	115	173	231	286
50	32	64	96	128	192	256	317

Le tableau doit être lu comme la table des distances d'une carte. Par exemple, si la rémunération hebdomadaire assurable est de 200 $ et que le nombre de semaines d'emploi a été de 30 au cours des 52 semaines précédant la demande de prestations, la prestation versée selon la formule de l'annualisation serait de 77 $.

Le tableau S2.3 doit être lu de la même manière que le tableau S2.2. La réduction des prestations correspondant à une rémunération hebdomadaire assurable de 200 $ et à 30 semaines d'emploi est de 43 $ par semaine.

Bien que le taux de remplacement de la rémunération soit en principe de 66,66 % (c'est-à-dire que les prestations représentent 66,66 % de la rémunération assurable), le taux de remplacement réel varie selon le nombre de semaines d'emploi assurables.

Le tableau S2.4 montre quelles auraient été les répercussions pour les prestataires de 1984.

Par exemple, les prestataires ayant travaillé de 20 à 29 semaines durant la période de référence constituaient 26 % du total. En moyenne, ils faisaient état de 23,69 semaines d'emploi assurables au cours de cette période. Le taux moyen des prestations serait de 30,4 %, soit à peine plus de la moitié du taux actuel.

Tableau S2.3
Écart des prestations hebdomadaires entre l'annualisation et le régime actuel
(en dollars)

Semaines de travail (période de référence)	Rémunération hebdomadaire						
	50 $	100 $	150 $	200 $	300 $	400 $	495 $
10	−24	−47	−71	−94	−142	−189	−234
15	−20	−41	−61	−82	−122	−163	−202
20	−17	−34	−52	−69	−103	−137	−170
25	−14	−28	−42	−56	−84	−112	−138
30	−11	−22	−32	−43	−65	−86	−107
35	−8	−15	−23	−30	−45	−61	−75
40	−4	−9	−13	−17	−26	−35	−43
45	−1	−2	−3	−5	−7	−9	−11
50	2	4	6	8	12	16	20

Les arguments en faveur de l'annualisation

Les raisons avancées en faveur de l'annualisation des prestations et de la supression des prestations de prolongation fondée sur la situation du marché du travail (connues sous le nom des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional) sont au nombre de quatre : un ensemble d'hypothèses peu vraisemblables (et indémontrables) quant aux mesures de prévision financière à la portée des travailleurs; une idée de l'équité dépourvue de sens si on l'applique aux programmes d'assurance sociale; le rejet de tout lien entre le taux de chômage local et la difficulté de trouver un emploi; enfin, l'acceptation inconditionnelle de mythes relatifs à l'assurance-chômage dont on peut démontrer qu'ils sont sans fondement.

Les hypothèses relatives au comportement des travailleurs

L'annualisation repose sur l'hypothèse que les travailleurs prévoient leurs dépenses année par année en fonction de leur revenu annuel, plutôt que semaine par semaine. Ils sont censés savoir à l'avance combien de semaines ils travailleront au cours d'une année donnée. On suppose que les gens peuvent prévoir leurs dépenses en fonction de ce qu'ils gagneront durant l'année entière et que les travailleurs, ayant déterminé un an à l'avance le montant de leur rémunération, seront en mesure d'économiser assez d'argent lorsqu'ils travaillent pour s'en tirer pendant les périodes de chômage.

Tableau S2.4
Taux de remplacement réels

Semaines d'emploi assurables	Taux de remplacement réel	Moyenne			
		Semaines d'emploi assurables	Taux de remplacement réel moyen	Pourcentage des prestataires	Pourcentage cumulatif des prestataires
8 à 11	11 à 15 %	10,4	13,3 %	5 %	5 %
12 à 15	16 à 20 %	13,4	17,2 %	6 %	11 %
16 à 19	21 à 25 %	17,4	22,3 %	6 %	18 %
20 à 29	27 à 39 %	25,7	30,4 %	26 %	43 %
30 à 39	40 à 52 %	34,3	43,9 %	15 %	59 %
40 à 49	53 à 65 %	44,9	57,5 %	16 %	74 %
50 à 52	67 à 69 %	51,5	66,1 %	26 %	100 %

Bien que cette hypothèse ne s'appuie sur aucune preuve, elle est présentée comme un fait dans le rapport (chapitre 7) :

> «La plupart des travailleurs font des prévisions et prennent des engagements financiers en fonction de leur rémunération annuelle.»

Le rapport (chapitre 7) comporte aussi une hypothèse plutôt curieuse — et, de nouveau, non confirmée — au sujet des budgets familiaux :

> «La proportion du revenu familial affectée à des dépenses courantes qui ne peuvent être différées est de 50%.»

Aucune source n'est indiquée pour cette affirmation. Elle est simplement présentée comme un fait. Or, il est clair qu'elle est inexacte.

Par exemple, l'édition de 1982 de la publication de Statistique Canada intitulée ***Dépenses des familles au Canada*** montre que, dans le cas de familles où deux travailleurs ou plus reçoivent le maximum de la rémunération assurable, plus de 70 % de ce qu'ils gagnent est consacré à des dépenses ne pouvant être remises à plus tard [4].

Un raisonnement qui repose entièrement sur des hypothèses dont l'irréalisme est flagrant peut satisfaire les technocrates qui construisent leurs théories comme on déplace les pièces d'un jeu d'échecs. Mais cela n'a rien à voir avec le vécu des gens.

Dans la réalité, plus de la moitié des travailleurs sont payés à l'heure et il est absurde de suggérer l'établissement d'un budget annuel des dépenses familiales.

Dans la réalité, il est généreux de donner un préavis de licenciement de deux semaines et il est beaucoup plus court dans la plupart des cas. Pour la grande majorité des employés, il est inconcevable d'être en mesure de prévoir les licenciements.

Dans le monde réel où vit le prestataire type, supposer qu'un travailleur gagne suffisamment pendant qu'il occupe un emploi pour pouvoir économiser en vue d'une période prévue de chômage est une plaisanterie cruelle. La rémunération maximale assurable est inférieure à 500 $ par semaine — soit à peine plus que le seuil de la pauvreté pour une famille de quatre personnes dans bien des régions du Canada. Les génies qui ont proposé l'annualisation disposent peut-être de revenus suffisamment élevés pour leur permettre de prévoir avec certitude leurs dépenses d'année en année. Les travailleurs canadiens ordinaires vivent de semaine en semaine, de chèque de paye en chèque de paye.

Dans le monde réel, les gens vivent aussi bien qu'ils peuvent se le permettre avec ce qu'ils gagnent. Lorsqu'ils ont du travail, ils mangent des hamburgers, réparent leur automobile lorsque c'est nécessaire et paient leurs factures à temps. Lorsqu'ils n'en ont pas, ils se contentent de macaronis, laissent leur voiture rouiller et déménagent vers des appartements à meilleur marché.

Les travailleurs seraient heureux d'avoir des garanties d'emploi annuelles, de pouvoir signer des contrats d'un an avec leurs employeurs. Mais ils ne jouissent pas de cette sécurité. Ils travaillent ou sont en chômage par suite de décisions prises par d'autres.

Dans une famille de travailleurs, aucune dépense n'est annualisée. Ce n'est le cas ni des dépenses d'épicerie, ni de celles d'électricité. Le garagiste n'annualise pas le coût d'une réparation de transmission. Cette proposition suppose pourtant que les travailleurs peuvent prédire avec certitude leur salaire un an à l'avance.

Dans un groupe de travail universitaire, cette proposition serait écartée comme ridicule. En tant que fondement du démantèlement du régime d'assurance sociale le plus important du Canada, elle est scandaleuse.

L'équité — une définition restrictive

L'un des principaux reproches faits au Régime d'assurance-chômage actuel consiste à dire qu'il est inéquitable parce que les prestataires n'ayant travaillé qu'un petit nombre de semaines durant la période de référence peuvent recevoir des prestations égales ou supérieures à celles que touchent des prestataires ayant travaillé 52 semaines. Toutefois, l'idée d'équité sur laquelle reposent ces arguments n'a absolument aucun sens lorsqu'on l'applique à un régime d'assurance sociale lié à l'emploi tel que l'assurance-chômage.

Quand on compare des situations personnelles en se fondant sur le montant des prestations payées, le problème est que l'on ne tient compte que de ce qui est reçu si l'événement contre lequel on s'est assuré se produit réellement (c'est-à-dire que l'intéressé se retrouve en chômage). On ne se soucie pas de ce que les intéressés touchent si cet événement ne se produit *pas* (c'est-à-dire s'ils ne deviennent pas chômeurs).

L'erreur faite en prenant une base de comparaison aussi étroite est évidente si l'on compare la position d'un actif avec celle d'un chômeur. La logique de la critique fondée sur une notion restrictive de l'équité conduirait à dire que celui qui garde son emploi se trouve dans une situation moins favorable que celui qui le perd, parce que le chômeur a reçu des prestations d'assurance-chômage, contrairement au travailleur ayant conservé son emploi.

Des arguments de cette sorte sont avancés à de nombreuses reprises dans le rapport Forget. Celui-ci se préoccupe de ce qu'il voit comme un manque d'équité flagrant, c'est-à-dire le fait que le «travailleur de 10 semaines» est admissible aux mêmes prestations que le «travailleur de 52 semaines».

Deux grands arguments sont avancés au nom de l'équité. Selon le premier, il est injuste que, dans une région où le taux de chômage est élevé, la personne qui n'a travaillé qu'entre 10 et 20 semaines au cours des 52 semaines précédant la demande de prestations ait droit aux mêmes prestations que celle qui a travaillé 52 semaines durant l'année précédente.

Si vous considérez l'assurance-chômage comme une sorte de prime versée à titre gracieux plutôt que comme une assurance, vous pouvez penser que c'est injuste. Mais, s'il s'agit d'une assurance, il est clair que la situation n'a rien d'anormal. Pourquoi? Parce que le prestataire ayant travaillé 52 semaines durant la période de référence a touché une rémunération durant 52 semaines; le prestataire ayant travaillé 10 semaines a été en chômage pendant 42 semaines.

Lorsque vous vous placez du point de vue de l'assurance, vous ne pouvez examiner l'équité du versement des prestations d'assurance-chômage comme un fait isolé. Une comparaison est éclairante à cet égard. Si ma maison brûle, et non celle de ma voisine, suis-je dans une meilleure situation parce que j'ai touché un remboursement de ma compagnie d'assurance et qu'elle n'a rien reçu de la sienne? Si quelqu'un vole ma voiture et la bicyclette de mon voisin, suis-je dans une situation plus favorable parce que mon remboursement d'assurance est plus élevé que le sien?

Bien sûr que non. Le même raisonnement s'applique à l'assurance-chômage, avec simplement des conséquences plus importantes. En effet, pour que l'analogie avec l'assurance-chômage soit complète, il faudrait que l'assurance en question ait couvert seulement 60 % ou 66 % du coût de la maison, de l'automobile ou de la bicyclette.

Une analyse de l'équité de l'assurance doit tenir compte de ceux pour qui le chômage ne devient pas réalité.

Comparons les trois cas suivants : un travailleur a été employé 52 semaines et l'est toujours; l'autre a travaillé 52 semaines, puis il a présenté une demande de prestations d'assurance-chômage; le troisième a été en chômage durant 32 semaines (recevant des prestations d'assurance-chômage pour 30 de celles-ci) et il a travaillé 20 semaines avant de perdre son emploi et de remplir une demande de prestations.

Selon notre approche, le premier des trois est dans la situation la plus favorable. Il a travaillé 52 semaines à plein salaire et il a toujours un emploi. Même si le deuxième et le troisième touchent toutes les prestations auxquelles ils ont droit, le deuxième est quand même dans une meilleure situation que le troisième. Il connaîtrait 52 semaines de plein salaire, deux semaines sans revenu et 50 semaines d'assurance-chômage, au taux de remplacement de 60 %. La troisième personne, de son côté, aurait touché son plein salaire durant 20 semaines, n'aurait aucun revenu pendant quatre semaines et toucherait des prestations d'assurance-chômage au taux de 60 % durant 80 semaines.

Selon la logique du rapport Forget, la première personne est cependant la moins favorisée parce qu'elle n'a reçu aucune prestation d'assurance-chômage. Cela n'a aucun sens.

Le second grand argument avancé au nom de l'équité se rapporte au revenu. Le rapport cite un certain nombre d'exemples hypothétiques pour montrer qu'il est possible à un employé au revenu élevé n'ayant travaillé qu'un petit nombre de semaines de toucher des prestations totales supérieures à celles auxquelles a droit un employé au revenu modeste ayant travaillé beaucoup plus longtemps.

Pour commencer, ces exemples théoriques ne peuvent se présenter qu'assez rarement. Les statistiques de l'assurance-chômage montrent que les prestataires à revenu élevé ont en général travaillé durant un plus grand nombre de semaines que ceux à revenu modeste. Il est toutefois plus

important de noter que l'argument lui-même est sans valeur pour ce qui est d'un programme d'assurance sociale tel que l'assurance-chômage.

L'assurance-chômage ne peut être assimilée à l'aide sociale ou à un revenu garanti. Il s'agit d'une assurance sociale. Ceux qui gagnent davantage lorsqu'ils travaillent recevront plus de prestations d'assurance-chômage, le cas échéant, que ceux qui gagnent moins durant leur période d'emploi. Leurs cotisations hebdomadaires sont également plus élevées. Cela pourrait ne pas être équitable dans un programme destiné à compenser les inégalités de revenu. Mais tel n'est pas le but de l'assurance-chômage. Celui-ci consiste, non à réduire les écarts de revenu, mais à compenser les conséquences d'une perte. Plus la perte est importante et plus longtemps elle dure, plus grandes en sont les conséquences et plus élevées les prestations.

Les critiques à l'égard des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional

Les modifications apportées en 1971 à la *Loi sur l'assurance-chômage* ont transformé de façon radicale le Régime d'assurance-chômage du Canada. Bien que beaucoup des améliorations aient été rognées depuis par de nouvelles dispositions législatives, le principe sur lequel reposait l'innovation la plus importante de la loi de 1971 est demeuré.

En prévoyant que les prestations seraient explicitement liées aux taux de chômage national et régional, l'État reconnaissait sa responsabilité à l'égard de la gestion de l'économie et du contrôle du chômage. Pour la première fois, la *Loi sur l'assurance-chômage* reconnaissait que le chômage constitue un phénomène social plutôt que purement individuel.

Pour le prestataire, le fait que les prestations soient liées aux taux de chômage constituait une reconnaissance de la réalité économique. Il est plus difficile à un chômeur de trouver un emploi lorsqu'un grand nombre d'autres chômeurs cherchent du travail au même moment que lorsque le taux de chômage est plus faible et que les emplois disponibles font l'objet de moins de concurrence.

La formule de financement du régime avait aussi une signification importante en ce qui concerne la responsabilité de l'État à l'égard de la situation économique. Les prestations d'assurance-chômage versées à cause de taux de chômage global et local élevés devaient être financées par les recettes générales de l'État plutôt que par les cotisations des employeurs et des travailleurs. La formule de financement faisait du plein emploi un objectif social et reconnaissant la responsabilité de l'État vis-à-vis des conséquences d'un échec à atteindre cet objectif.

Bien que la formule de financement ait fait l'objet de modifications presque continuelles depuis 1971, le principe de base de la responsabilité de l'État qui assume une partie des coûts du chômage est resté partie intégrante du régime. De fait, on peut dire que le lien entre le financement public des prestations d'assurance-chômage et les taux de chômage constitue au Canada ce qui se rapproche le plus d'une loi sur le plein emploi.

Les auteurs du rapport Forget ont choisi de faire des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional un point essentiel de leur critique du régime actuel.

Cette critique est en partie indirecte. Ce que la Commission appelle, dans son rapport, le «manque d'équité» du régime actuel et les préoccupations exprimées à l'égard des travailleurs «à court terme» et «saisonniers» reposent sur le fait que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional permettent à un chômeur d'être admissible à des prestations qui n'ont pas été «gagnées» par son propre travail. La mention répétée de ces «problèmes» dans le rapport concerne en fait les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Nous traitons de ces questions de façon détaillée dans d'autres parties de notre rapport et ne répéterons donc pas ici nos arguments.

Dans le rapport, on formule aussi des critiques directes à l'égard des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional; c'est cet aspect que nous examinons ici.

On y fait trois remarques principales. En premier lieu, on soutient que les participants aux audiences publiques ont fortement appuyé la suppression de ces prestations. En second lieu, que celles-ci ne relèvent pas réellement de l'assurance sociale, mais qu'elles constituent un «soutien du revenu» et n'ont pas leur place dans un régime d'assurance-chômage. Enfin, on nie la

raison d'être de ces prestations, c'est-à-dire le lien entre le taux de chômage et la difficulté de trouver un emploi.

a) *Les points de vue exprimés lors des audiences publiques*

Durant les audiences publiques de la Commission, nous avons été frappés par le fait que les habitants des régions où il y a de l'emploi étaient prêts à partager les risques et les coûts du chômage avec ceux des régions moins avantagées.

Nous avons aussi été frappés par l'importance des prestations de prolongation pour l'économie locale. Quatre exemples sont particulièrement remarquables. Dans les provinces de l'Atlantique, tous ceux qui ont pris la parole aux audiences, qu'il s'agisse d'associations patronales, d'organisations syndicales ou de particuliers, ont insisté sur l'importance des prestations liées au taux de chômage. Les quatre gouvernements de ces provinces ont exprimé sans ambiguïté leur position en faveur des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Ceux qui vivent dans les régions du Canada où l'économie est la plus fragile comprennent l'importance de lier les prestations à la situation économique.

À Windsor, des personnalités locales appartenant à tous les secteurs d'activité nous ont expliqué l'importance des prestations de prolongation, qui ont contribué à permettre à la collectivité de surmonter les pires difficultés résultant de l'effondrement temporaire de l'industrie automobile au début des années 1980.

Dans les villes minières de différentes régions du Canada, on nous a parlé à maintes reprises du rôle que jouaient les prestations de prolongation pour aider les particuliers et les collectivités à supporter les fluctuations cycliques de l'emploi — caractéristiques de l'industrie minière partout dans le monde.

Le point de vue des travailleurs des secteurs d'activité établis de longue date était légèrement différent. Les industries déjà anciennes ne tournent pas à plein régime un jour pour disparaître le lendemain. Elles traversent souvent des périodes d'incertitude qui peuvent durer des années et durant lesquelles l'emploi peut être extrêmement irrégulier. Les prestations de prolongation permettent aux travailleurs touchés de s'en sortir pendant ces périodes difficiles.

b) *Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional en tant que «soutien du revenu»*

Les auteurs du rapport Forget expriment clairement leur position au sujet des prestations de prolongation au chapitre 4, où figure une classification des programmes de sécurité du revenu :

> «Les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional représentent une forme de supplément de revenu à court terme versé à ceux qui ont pu travailler 10 semaines.»

La déclaration ci-dessus correspond à une opinion fréquemment exprimée dans le rapport. À maintes reprises, celui-ci décrit les prestations de prolongation comme un «soutien du revenu» ou un «supplément du revenu».

Cette déclaration laisse entendre qu'on a déterminé de façon objective la nature des prestations de prolongation, et que cette conclusion fondamentale est l'aboutissement d'une étude portant sur le rôle et la raison d'être des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et sur ceux qui les touchent.

En fait, la conclusion exprimée avec tant d'assurance dans le rapport n'est rien de plus que le résultat d'un jeu de définitions.

Les prestations d'assurance-chômage directement liées au nombre de semaines de travail durant la période de 52 semaines précédant la demande de prestations sont *définies* comme «assurance sociale». Toutes les autres prestations sont *définies* comme «soutien du revenu». À partir de ces définitions, le rapport Forget conclut que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional ne font pas légitimement partie d'un programme d'assurance sociale.

La définition est arbitraire, le raisonnement tient du cercle vicieux.

Un autre passage du chapitre 4 révèle clairement la minceur de l'argument opposé à la légitimité des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional :

> «L'historique et la raison d'être des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional indiquent que celles-ci ne devraient pas faire partie de l'assurance-chômage.»

Nul ne ferait une telle déclaration s'il avait quelque connaissance de la façon dont ces prestations sont déterminées, des motifs de leur inclusion dans l'assurance-chômage ou de la nature de l'assurance sociale elle-même.

L'assurance *sociale* a justement pour caractéristique d'être *sociale*. À notre avis, la prise en charge financière par l'État d'un élément du risque de chômage qui constitue une responsabilité sociale et non individuelle ne s'écarte pas des principes de l'assurance sociale, mais constitue son essence même.

On constate avec ironie qu'un autre passage du chapitre 4 du rapport exprime le même point de vue dans un autre contexte :

> «Ceux qui critiquent le Régime d'assurance-chômage du Canada ont prétendu qu'un "risque" qui est certain et "prévu" ne devrait pas faire l'objet d'une assurance. Toutefois, l'«assurance pure» ne constitue pas l'objectif des régimes d'assurance sociale qui consiste plutôt à protéger l'assuré contre les interruptions involontaires de rémunération et à faire partager ce risque à l'ensemble des employeurs et des travailleurs.»

c) *L'admissibilité aux prestations et le taux de chômage*

Bien que l'expression «prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional» laisse entendre que les prestations doivent être versées dans des régions particulières, celles-ci sont en réalité liées au taux de chômage enregistré sur le marché du travail local.

Le Régime d'assurance-chômage mis en place en 1971 comportait deux phases de prolongation liées aux taux de chômage. L'une était fonction du taux de chômage national, l'autre de la relation entre le taux de chômage régional et le taux national. Sous leur forme actuelle, les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional sont le résultat de la fusion de deux des phases du régime original de 1971. L'objet est d'offrir dans toutes les régions du Canada des prestations fondées sur la situation du marché du travail local.

Le rapport Forget explique cette liaison (chapitre 2) :

> «Le taux de chômage donne une indication générale de la difficulté relative de trouver du travail dans une région donnée. Pour cette raison il est utilisé dans le Régime d'assurance-chômage actuel pour déclencher le versement de prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Dans la mesure où le taux de chômage est fonction de la durée aussi bien que de la fréquence du chômage, on pourrait avancer que son utilisation en vue du versement de prestations de prolongation est justifiée.»

C'est précisément ce que nous essayons de démontrer. Les données indiquent clairement que le taux de chômage *correspond* à la durée du chômage.

En nous servant de données relatives aux prestataires spécialement établies par la CEIC à l'intention de la Commission, nous avons étudié la relation entre le taux de chômage et la durée des prestations dans les différentes régions économiques définies par la CEIC.

Un diagramme de dispersion (tableau S2.5) représentant le taux de chômage et la durée moyenne de la période de prestations dans chacune des régions économiques définies par la CEIC montre clairement la corrélation entre ces deux facteurs.

La concentration des points dans la bande diagonale aboutissant au coin supérieur droit montre que, lorsque le taux de chômage local augmente, la durée moyenne du chômage en fait autant.

Il importe de noter que les données correspondant à toutes les régions économiques canadiennes montrent l'existence de cette étroite relation entre le taux de chômage et la durée de celui-ci.

Ce que nous avons démontré, ce n'est pas que les provinces de l'Atlantique ont des taux de chômage élevés et de longues périodes de prestations. C'est que, partout au Canada, un taux de chômage local élevé correspond à de longues périodes de prestations — c'est-à-dire à la difficulté qu'ont les chômeurs de trouver un autre emploi.

D'autres documents établis pour la Commission donnent les mêmes indications d'une autre manière. On a traçé un diagramme de dispersion montrant la corrélation entre le taux de chômage enregistré dans une région et la proportion de prestataires ayant épuisé leur droit aux presta-

tions. Le diagramme révèle qu'il n'existe aucune relation systématique entre le nombre de prestataires en fin de droit et le taux de chômage. C'est précisément ce que vous devriez constater si les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional avaient l'effet qu'on leur suppose, c'est-à-dire de compenser les différences dans la difficulté de trouver un emploi dans les régions à taux de chômage élevé. Si l'on avait mis en évidence une étroite relation entre la proportion de bénéficiaires ayant épuisé leur droit aux prestations et le taux de chômage, il aurait fallu y lire une forte indication que les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional n'atteignaient pas leur but.

Les documents que nous avons analysés donnent une autre importante indication. Outre la durée de la période de prestations, nous avons examiné la relation entre le taux de chômage et le nombre de semaines de rémunération assurables dont les prestataires faisaient état au moment de la demande initiale de prestations.

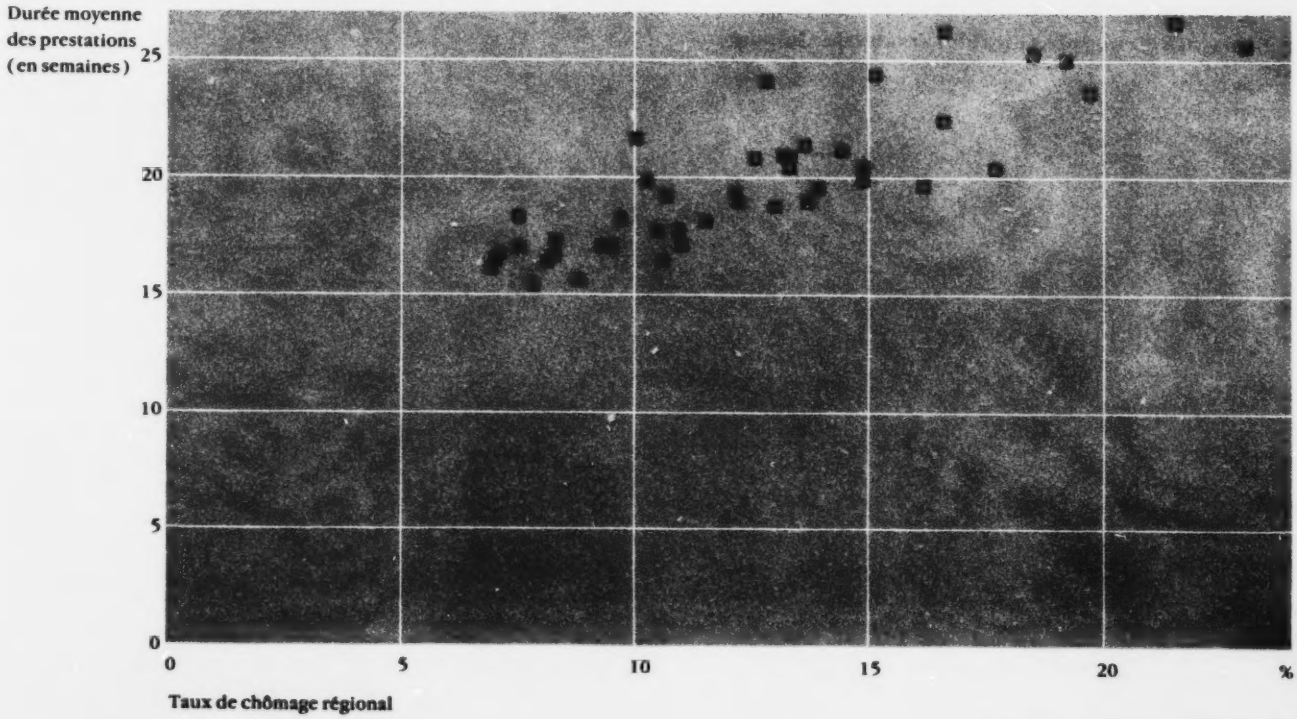
Nos résultats sont présentés sous la forme d'un diagramme de dispersion (tableau S2.6).

La relation étroite et négative qui existe entre le nombre de semaines de rémunération assurables dont font état les prestataires et le taux de chômage régional indique que, partout au Canada, un régime de travail instable (dont le faible nombre de semaines de travail assurable est l'indice) correspond à un taux de chômage élevé sur le marché du travail local.

Les données régionales ont aussi révélé un autre fait intéressant. Nous avons examiné la relation entre le taux de chômage régional et la différence entre le «nombre moyen de semaines de rémunération assurables» et la «durée moyenne de la période de prestations». Cela nous donne une indication de l'instabilité de l'emploi en fonction du taux de chômage local. Plus la différence est

Tableau S2.5

Durée des prestations et taux de chômage régional en 1984



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

grande, plus le régime de travail est stable. Ceux qui ont critiqué l'assurance-chômage, qu'il s'agisse de la Commission Macdonald ou d'autres, se sont inquiétés des cas de prestataires qui peuvent recevoir des prestations durant une période plus longue que le nombre de semaines de travail y ouvrant droit en premier lieu.

Nous souhaitions savoir si les statistiques globales faisaient état du phénomène, et si la forte influence des facteurs économiques généraux sur la «durée de la période de prestations» ainsi que sur le «nombre moyen de semaines d'emploi assurables» rendait compte des différences entre ces deux facteurs. Le tableau S2.7 montre les résultats.

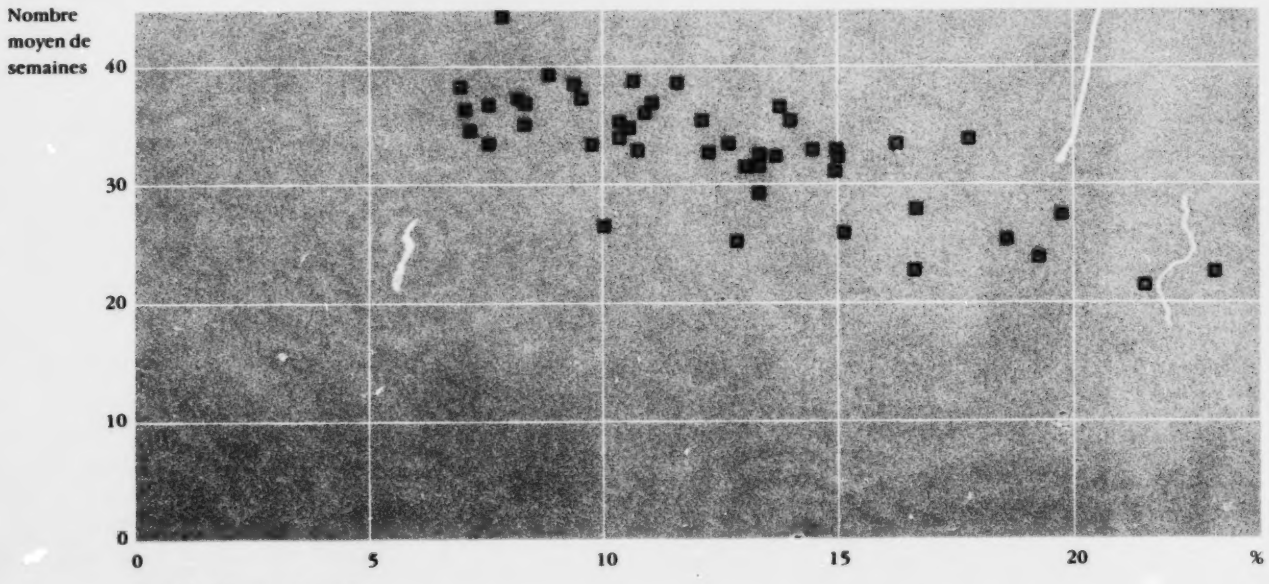
La durée moyenne de la période de prestations n'était supérieure au nombre moyen de semaines de travail assurables au cours de la période de référence que dans quatre des 44 régions économiques pour lesquelles on disposait de données complètes.

Dans ce cas également, les données montrent clairement l'influence des facteurs économiques globaux sur les données relatives à l'assurance-chômage. Il existe une forte relation négative entre le taux de chômage régional et la différence entre le nombre moyen de semaines d'emploi assurables et la durée moyenne de la période de prestations. Partout au Canada, à un taux de chômage local élevé correspond un régime de travail instable et une plus longue durée moyenne de la période de prestations.

Ce que nous venons de démontrer peut sembler l'évidence à certains. Après tout, l'idée selon laquelle il devrait être plus difficile de trouver du travail lorsque le taux de chômage est relativement élevé que lorsqu'il est relativement faible fait partie des notions de base des cours d'initiation à l'économie.

Si nous sommes entrés dans tous ces détails, c'est parce que le refus de voir un quelconque lien entre la situation locale de l'emploi et le temps

Tableau S2.6
Semaines d'emploi assurables et taux de chômage



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

qu'il faut pour trouver du travail constitue un élément essentiel des arguments du rapport Forget contre les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional.

d) *Les prestations de prolongation fondée sur la situation du marché du travail : L'essence de l'assurance sociale*

L'assurance-chômage constitue une assurance sociale. Elle a pour objet de compenser la perte de rémunération subie entre deux emplois par ceux qui deviennent chômeurs. L'évidence aussi bien que les principes élémentaires de la théorie économique indiquent que la période sans rémunération est plus longue, en moyenne, lorsque le taux de chômage global est élevé. La société dans son ensemble, et non l'individu, est responsable du taux global de chômage.

À notre avis, cela rend plus que légitime le financement public de prestations de prolongation versées en fonction de la situation économique générale. Celle-ci constitue un élément essentiel de l'assurance-chômage en tant qu'assurance sociale.

Les mythes de l'assurance-chômage et le rapport Forget

Aucun programme ne pourrait toucher directement autant de gens que ne le fait l'assurance-chômage sans donner naissance à une mythologie.

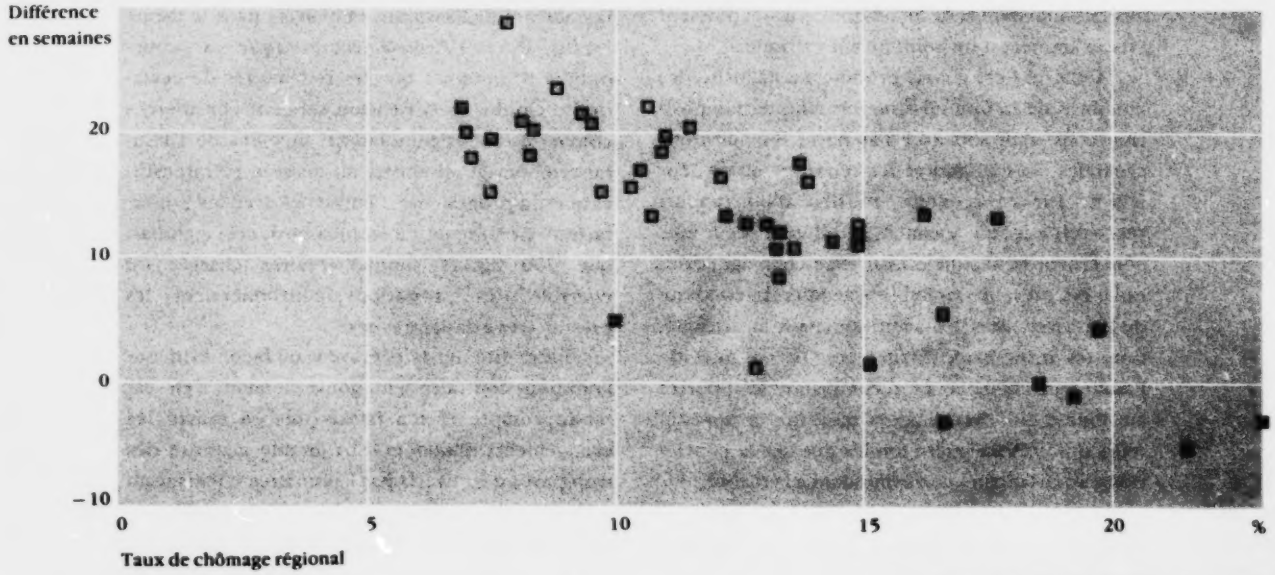
Des années de débat public au cours desquelles on s'est laissé emporter par ses émotions, les modifications répétées de la loi, les campagnes orchestrées par le gouvernement en faveur de la réduction des dépenses, ainsi que d'innombrables histoires racontées par le voisin, à la cafétéria ou en prenant une bière à la taverne du coin, ont donné naissance à de nombreux mythes relatifs à l'assurance-chômage.

Au Canada, tout le monde «a entendu parler» de quelqu'un qui va en Floride chaque année grâce aux prestations d'assurance-chômage; d'un jeune

Tableau S2.7

Profil de l'emploi et taux de chômage en 1984

(différence entre le nombre de semaines d'emploi assurables et la durée des prestations)



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

«décrocheur» de dix-huit ans qui travaille dix semaines et passe le reste de l'année à skier ou à faire de la planche à voile aux frais du Régime d'assurance-chômage; de pêcheurs qui gagnent 60 000 $ en deux semaines et touchent des prestations d'assurance-chômage le reste de l'année.

Le fait que de nombreux Canadiens pensent que bien des mythes relatifs à l'assurance-chômage sont une description exacte du régime et de son incidence sur le marché du travail n'a rien de surprenant. Pendant plus d'une décennie, les gouvernements successifs se sont employés à saper la confiance que les Canadiens éprouvaient à l'égard du régime afin d'obtenir leur appui lorsqu'ils diminuaient les prestations. Ces gouvernements n'ont pas estimé avoir intérêt à favoriser un examen impartial des critiques couramment formulées à l'égard de l'assurance-chômage.

Toutefois, en tant que commissaires, nous aurions pensé que l'une des premières tâches d'une commission publique d'enquête sur l'assurance-chômage aurait consisté à évaluer les opinions couramment exprimées au sujet de celle-ci, afin de déterminer si elles sont ou ont jamais été justifiées. Nous aurions cru que la Commission aurait commencé ses travaux en demandant à chacun de faire état des histoires éculées dont il avait connaissance, de façon que celles-ci puissent être examinées d'un point du vue critique.

Cela ne s'est jamais produit. La majorité des membres de la Commission ont adopté une position consistant soit à ne pas poser les questions cruciales, soit à ignorer les réponses qu'on leur faisait. Par conséquent, au lieu d'un rapport reposant sur un examen intelligent des faits concernant le Régime d'assurance-chômage, celui qui a été présenté au public canadien se contente de ressasser, sans les avoir soumis à la critique, tous les principaux mythes connus au sujet de l'assurance-chômage et recommande d'apporter au régime des changements radicaux et dévastateurs qui ne sont guère fondés que sur la conviction que ces mythes correspondent à la réalité.

Au lieu d'examiner d'un œil critique ces histoires éculées, le rapport Forget les a simplement rafraîchies.

a) *Les abus à l'égard du régime*

Depuis les importantes réformes de 1971, chacune des réductions de prestations successives a été précédée, de la part du gouvernement et de ceux qui critiquent l'assurance-chômage, de démarches visant à attirer l'attention sur les prétendus tricheurs. Le fait que cette stratégie a été précisément celle du gouvernement a été confirmé par une personnalité aussi bien informée que M. Bryce Mackasey, qui a exercé les fonctions de ministre chargé de l'assurance-chômage.

Le public est préparé à mieux accepter les dispositions restrictives en matière d'assurance-chômage par des histoires impressionnantes de fraudes et de déclarations trompeuses. Les porte-parole du gouvernement s'efforcent de créer l'impression que les prestataires prennent des vacances aux frais de l'État tandis que le reste de la population s'échine à les faire vivre comme des coqs en pâte. On imagine des cas hypothétiques scandaleux afin de faire croire que chaque bénéficiaire est un fainéant pillant le régime aux dépens du public.

Le fait que les campagnes successives de contrôle sévère n'ont jamais permis de mettre au jour un nombre important d'abus ou de fraudes n'empêche aucunement les détracteurs de l'assurance-chômage d'agir de la même façon en guise de préparation aux prochaines réductions.

Le gouvernement actuel a initialement abordé la question de l'assurance-chômage dans le même esprit. Dans l'*Exposé économique* au cours duquel il indiquait que les indemnités de cessation d'emploi et la pension seraient considérées comme de la «rémunération» aux fins de l'assurance-chômage, il annoncait aussi une «intensification du programme d'entrevues avec les prestataires». Comme on l'a su plus tard, cela signifiait que 700 agents supplémentaires chargés du contrôle des prestations convoqueraient les prestataires à des entrevues.

En réalité, les faits étayent de façon évidente l'opinion contraire (le gouvernement s'en est rendu compte et n'a jamais mis en œuvre les changements annoncés). La grande majorité des trop-payés découverts par l'assurance-chômage au cours de ses vérifications (environ 5 % des demandes de prestations) résultent d'erreurs commises soit par les prestataires, soit par les employeurs en remplissant les formulaires de déclaration. Étant donné l'unanimité des plaintes — qu'il s'agisse des entreprises, des syndicats, des groupes locaux ou même du personnel de l'assurance-chômage —

au sujet de la complexité de l'administration du régime et de la médiocrité de la communication avec le public, il serait surprenant qu'il ne se produise pas de nombreuses erreurs.

Le fait remarquable est que, tandis que trois millions de demandes de prestations sont remplies chaque année, le nombre de prestataires poursuivis et reconnus coupables de fraude n'est que de 200 par an. En réalité, les abus à l'égard du programme sont très peu nombreux.

En dépit des efforts répétés des détracteurs pour susciter des inquiétudes au sujet des abus à l'égard du régime, des signes de plus en plus nombreux indiquent que le public ne marche plus. C'est en partie parce que l'épouvantail des abus a été trop souvent agité sans raison, comme on s'en est aperçu plus tard, que ces arguments ont perdu de leur force.

Mais l'augmentation spectaculaire du taux de chômage dans les années 1980 a donné au régime, ainsi qu'au caractère injustifié des allégations d'abus, beaucoup plus d'importance aux yeux des Canadiens. Il est difficile de soutenir que les chômeurs sont des fainéants lorsque le nombre de demandes de prestations atteint trois millions par an et que presque tout le monde connaît personnellement un travailleur touché par le chômage.

Lorsque tant de gens sont en chômage, il est beaucoup plus difficile de parler des chômeurs en les désignant à la troisième personne du pluriel. Pour reprendre une phrase familière, «nous sommes tous des chômeurs».

Malheureusement pour le chômeur, et pour le Régime d'assurance-chômage, le mythe de l'abus est pratiquement le seul que le rapport Forget a réussi à éviter.

b) *Le travailleur de 10 semaines*

> «Dans les régions où le chômage est élevé, grâce aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, 10 semaines de travail peuvent donner droit à 42 semaines de prestations.» (Rapport Forget, chapitre 4)
>
> «[. . .] l'actuel Régime d'assurance-chômage véhiculait l'image d'un programme qui offre une aide trop importante à certains individus — principalement aux travailleurs de courte durée et aux travailleurs saisonniers.» (Rapport Forget, chapitre 7)
>
> «La nouvelle approche [. . .] est plus équitable à l'égard des travailleurs de courte durée et des travailleurs saisonniers.» (Rapport Forget, chapitre 7)

Parmi les nouveaux mythes concernant l'assurance-chômage, le spectre du syndrome du «travailleur de dix semaines» est le plus tenace. Le «travailleur de dix semaines» ou le «travailleur de courte durée» est un exemple fort populaire des cas hypothétiques cités par les critiques du régime qui rêvent de réduire considérablement les prestations d'assurance-chômage.

Selon les mythes, ce travailleur vit pour obtenir des prestations. Il travaille dix semaines par année, juste assez pour être admissible, puis vit de ses prestations pendant le reste de l'année. Il organise sa vie en fonction des conditions d'admissibilité à l'assurance-chômage.

Les travailleurs de dix semaines se répartissent en deux catégories. Ceux qui font partie de ce qu'on appelle les «collectivités qui vivent de l'assurance-chômage» ou les «secteurs d'activité qui dépendent de l'assurance-chômage» ne choisissent pas nécessairement d'être chômeurs. On prétend plutôt que leur collectivité et leur secteur d'activité seraient organisés pour n'offrir chaque année que la somme de travail nécessaire pour permettre à ces personnes d'être admissibles à l'assurance-chômage.

Les «travailleurs de dix semaines» des économies plus diversifiées se caractérisent par le choix qu'ils font d'organiser leur vie en vue d'obtenir le maximum de prestations. Ils choisissent des emplois de courte durée ou quittent leur travail dès qu'ils ont accumulé un nombre suffisant de semaines pour être admissibles.

Les tenants des réductions radicales ont accepté sans réserve que la recherche d'une solution au problème du «travailleur de courte durée» soit l'objectif premier visé par la réforme de l'assurance-chômage.

Le rapport Forget ne fait pas exception à la règle. Bien que la question des travailleurs de courte durée n'ait pas fait l'objet d'une recherche approfondie, les auteurs recommandent des changements radicaux dans le seul but de résoudre ce «problème».

Cette fixation est tout à fait hors de propos et ce, pour bon nombre de raisons. La première, c'est que les arguments invoqués s'appuient sur des données faussées à la base. Même dans les régions

où le chômage est le plus élevé du pays, un travailleur de dix semaines qui *quitte* son emploi a droit à un maximum de 36 semaines de prestations (10 semaines de prestations ordinaires, plus 32 semaines de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, moins la pénalité de départ volontaire de 6 semaines).

Dans le pire des cas hypothétiques, le «travailleur qui vit de l'assurance-chômage» doit attendre au moins 8 semaines avant de recevoir des prestations, en raison du délai de carence et de la pénalité qu'il subit pour avoir quitté volontairement son emploi.

En fait, il n'est possible de redevenir chômeur tous les ans en travaillant aussi peu que dix semaines par an que dans les régions où le taux de chômage est supérieur à 11,5 %. Dans toutes les autres régions du pays, les bénéficiaires qui présentent plus d'une demande sont classés comme réitérants et tenus de satisfaire à des conditions d'admissibilité plus rigoureuses.

Qui plus est, l'impression donnée par les exemples hypothétiques voulant que les «travailleurs de dix semaines» puissent toucher des prestations et demeurer assis à attendre leur chèque constitue une distorsion flagrante de la réalité. C'est ignorer l'existence des exigences de recherche d'emploi, auxquelles s'ajoutent les exclusions pour ceux qui refusent d'accepter une définition progressivement plus souple de l'«emploi convenable».

La deuxième raison, c'est que les hypothèses de comportement qui sous-tendent cet argument ne résistent pas à une analyse plus rigoureuse. La notion voulant que les employés soient en mesure d'exercer ce genre de contrôle sur leur vie au travail est absurde. Cela reviendrait à dire que des employés peuvent commencer à travailler et arrêter de travailler à volonté, quelles que soient la conjoncture économique et l'offre d'emplois, tout cela pour être admissibles au maximum de prestations possible — et tout cela pour le privilège de toucher un revenu qui est au moins de 40 % inférieur à leur salaire, tout en continuant de chercher un autre emploi.

Les chômeurs doivent être de fort étranges créatures pour choisir ce genre de vie plutôt qu'un emploi régulier — comme s'ils avaient le choix. C'est évidemment la question. Le choix. Ce qui se cache derrière cette fixation du syndrome des «10 semaines de travail : 40 semaines de prestations», c'est la notion que le chômage est strictement un problème individuel sans rapport avec la conjoncture économique générale, la notion qu'«il y a quelque part un emploi qui attend tous ceux qui veulent réellement travailler».

La troisième raison, c'est que cette fixation sur les travailleurs de courte durée qui vivent de l'assurance-chômage néglige le fait le plus évident. Ils ne sont guère nombreux. Les données statistiques de l'assurance-chômage démontrent que les travailleurs admissibles qui ont accumulé 15 semaines ou moins de travail et qui reçoivent plus de 40 semaines de prestations ont compté pour à peine plus de 3 % des bénéficiaires et ont reçu moins de 4,5 % des prestations en 1984. En outre, les travailleurs ayant accumulé 15 semaines ou moins de travail qui ont reçu plus de 30 semaines de prestations n'ont constitué que 7,1 % des bénéficiaires et n'ont reçu que 9,4 % des prestations.

Et même ces chiffres exagèrent encore la réalité. Le syndrome s'appliquerait aux réitérants, année après année, lesquels sont assimilés aux travailleurs de courte durée. Mais il n'existe pas de données pour prouver la thèse voulant que même une part importante des 3,5 % de bénéficiaires qui correspondent au profil dans une année donnée soient en fait des réitérants réguliers. L'assurance-chômage ne compile pas de données pluriannuelles.

Finalement, il n'existe absolument aucune preuve dans les *données d'ensemble* de l'assurance-chômage que le «travailleur de 10 semaines : 40 prestations hebdomadaires» ou même que le «travailleur de 26 semaines : 26 prestations hebdomadaires» soit un phénomène important. En fait, les preuves indiquent plutôt le contraire.

Si le syndrome des «10-40» existait, on s'attendrait à ce que les départs volontaires soient fortement concentrés dans les groupes de prestataires ayant accumulé un nombre peu élevé de semaines de travail, les travailleurs quittant leur emploi pour toucher des prestations. En fait, comme l'indique clairement le tableau S2.8, les travailleurs ayant accumulé un nombre peu élevé de semaines de travail sont fortement sous-représentés parmi les départs volontaires. Moins de 2 % des prestataires ayant accumulé moins de 20 semaines de travail ont quitté volontairement leur

Tableau S2.8
Départs volontaires et syndrome des «10-40»

Semaines d'emploi assurables	Départs volontaires	Total des prestations	Pourcentage des départs volontaires par rapport aux prestataires
8 à 11	667	79 810	1 %
12 à 15	1 311	195 690	1 %
16 à 19	2 848	152 030	2 %
20 à 29	33 977	585 840	6 %
30 à 39	29 407	341 010	9 %
40 à 49	76 400	353 520	22 %
50 à 52	75 977	555 910	14 %
Total	220 587	2 263 810	10 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

emploi en 1984, contre une moyenne de 10 % et un sommet de 22 % parmi les prestataires ayant accumulé de 40 à 49 semaines de travail au cours de la période de référence.

De plus, le syndrome des «10-40» et les autres syndromes supposent que les gens continuent de percevoir leurs prestations tant et aussi longtemps qu'ils le peuvent pour continuer de recevoir 60 % de leur rémunération antérieure. Si cela était le cas, on s'attendrait à ce qu'une part marquée des prestataires continuent de réclamer leurs prestations pendant le nombre maximum de semaines auxquelles ils ont droit.

Sur un diagramme comparant le nombre de prestataires à la durée de l'assurance-chômage, on s'attendrait à voir une «bosse» : on s'attendrait à ce que le diagramme ressemble au tableau S2.9.

La «bosse» aux environs de 35-40 semaines représenterait les profiteurs de l'assurance-chômage dont les prestations sont épuisées, ou dont la demande a été classée et qui doivent commencer leur prochaine période de 10-15 semaines de travail.

Cependant, le diagramme comparant le lot des prestataires de l'assurance-chômage à la durée de leurs prestations ne montre en réalité aucune «bosse» de la sorte. Le rapport entre les prestataires qui reçoivent toujours des prestations et la durée des prestations en 1984 se traduit pratiquement par une ligne droite, comme le montre le diagramme S2.10.

En résumé, il n'existe absolument aucune preuve montrant qu'un groupe important de travailleurs qui occupent des emplois de courte durée organisent leur vie de travailleur de façon à obtenir le maximum de prestations autorisées par le Régime d'assurance-chômage.

Le problème se résume donc à une question fort simple : le Régime d'assurance-chômage devrait-il offrir une pleine protection aux travailleurs que les conditions économiques obligent à recevoir des prestations sans avoir travaillé au moins un an pendant la période de référence et à ceux qui risquent le plus de se retrouver en chômage?

Nous croyons qu'une telle protection constitue le fondement même de l'assurance sociale.

c) *L'assurance-chômage et les incitations au travail*

> «Les prestations doivent être suffisamment élevées pour maintenir le niveau de vie mais ne doivent pas l'être au point d'encourager une personne à demeurer en chômage. En d'autres mots, les incitations au travail sont un critère essentiel d'évaluation du Régime.» (Rapport Forget, chapitre 7)

À certains égards, l'argument de l'incitation au travail invoqué à l'encontre de l'assurance-chômage est indéniable. Il est incontestable que l'assurance-chômage supprime les conséquences les plus désastreuses du chômage. Elle rend le chômage moins rebutant.

Tout aussi persuasif que paraît cet argument en surface, il ne résiste pas à un examen minutieux. Il fait abstraction d'une réalité fondamentale de l'attitude des Canadiens : pour les Canadiens, le travail revêt en soi une très grande importance. Les sondages d'opinion publique, et notamment un sondage conduit par la maison Decima Research pour la Commission, montrent constamment qu'une imposante majorité de Canadiens veulent travailler et considèrent l'emploi comme essentiel au respect de soi et à leur position sociale.

Tableau S2.9
Durée prévue de l'assurance-chômage

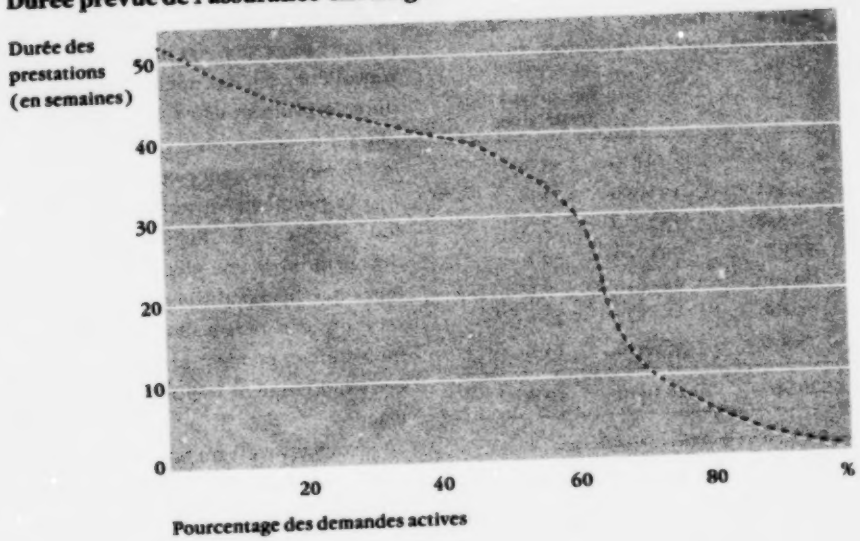
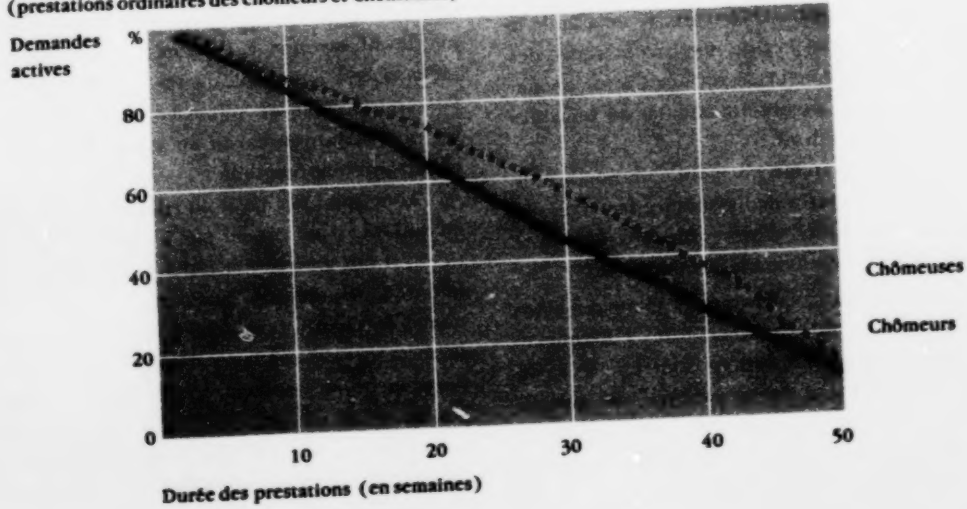


Tableau S.2.10
Durée réelle des prestations
(prestations ordinaires des chômeurs et chômeuses)



L'argument de l'incitation au travail est en contradiction avec leur propre logique économique. Pourquoi quiconque se priverait-il volontairement d'au moins 40 % de ses revenus pour obtenir des prestations d'assurance-chômage ou pourquoi refuserait-il un emploi pour continuer de recevoir des prestations qui représentent au minimum 40 % de moins que ce qu'il gagnerait normalement?

L'argument de l'incitation fait abstraction des règles du Régime d'assurance-chômage. Des règles telles que celle de la pénalité imposée pour avoir quitté volontairement un emploi. Des règles comme l'exclusion pour avoir refusé un emploi convenable.

L'argument de l'incitation ne tient aucunement compte de ces réalités. Non seulement il n'existe absolument aucune preuve permettant de croire que les gens organisent leur vie de travailleur de façon à obtenir le maximum de prestations d'assurance-chômage, mais encore, les preuves tendent à prouver exactement le contraire.

Et l'argument de l'incitation au travail traduit une analyse des causes du chômage qui s'est révélée tout à fait inexacte. Les hypothèses sous-tendant l'argument de l'incitation supposent que le chômage est un problème individuel, que les gens choisissent d'être en chômage, que la clé de la réduction du chômage est d'inciter plus de gens à opter pour le travail, et que le taux de chômage a peu de rapports avec l'activité économique en général.

L'étude du chômage comme phénomène régional au Canada montre sans l'ombre d'un doute l'importance prépondérante de l'activité économique générale sur l'incidence et la durée du chômage. Comme le montre le diagramme suivant, les régions du Canada qui possèdent les économies les plus faibles et qui enregistrent les taux de chômage globaux les plus élevés connaissent aussi les régimes de travail les plus instables. Le pourcentage de prestataires qui ont accumulé moins de 20 semaines de travail au cours de la période de référence est directement proportionnel au niveau général de l'activité économique, comme l'indique le tableau S2.11.

Cela signifie que les régimes de travail instables sont la conséquence d'une faiblesse générale de l'économie et partant, que la «solution» consistant à pénaliser le travailleur à risque élevé ne constitue pas du tout une solution. Elle ne donnera pas lieu à une plus grande stabilisation des régimes de travail, car elle ne règlera pas le problème à la source des régimes de travail instables.

d) *La mobilité de la main-d'œuvre*

> «Le fait que des chômeurs puissent obtenir jusqu'à 40 semaines de prestations en ayant travaillé 10 semaines [. . .] retarde la migration des travailleurs des régions à chômage élevé vers des régions où l'offre d'emploi est plus importante.» (Rapport Forget, chapitre 3)
>
> «Par exemple, les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional peuvent encourager les travailleurs à demeurer dans des régions où ils ont peu de chances de trouver un emploi.» (Rapport Forget, chapitre 6).

Un autre mythe veut que l'assurance-chômage soit inefficace parce qu'elle encourage les gens à ne pas quitter des régions du Québec et des provinces de l'Atlantique où le chômage est élevé pour aller s'installer en Ontario et dans l'Ouest du pays.

D'aucuns affirment qu'en permettant aux gens de subsister dans les régions où le chômage est élevé, l'assurance-chômage les décourage de déménager et de s'installer dans d'autres régions du Canada pour trouver du travail. À l'appui de cet argument, ils citent des données montrant que la forte émigration nette de la région de l'Atlantique intervenue au cours des années 1960 a stoppé en 1971, au moment où le Régime d'assurance-chômage a été bonifié.

Un examen plus poussé des cycles de migration au Canada au cours des 25 dernières années montre clairement que la migration à destination et à partir de la région de l'Atlantique et du Québec a correspondu à la situation économique relative des régions du Canada au cours de cette période plutôt qu'aux changements apportés au régime. Le tableau S2.12 présente des données de Statistique Canada sur les cycles de migration et les taux de chômage au cours de périodes choisies entre 1961 et 1986.

Lorsque les perspectives économiques relatives sont meilleures en Ontario et dans l'Ouest qu'au Québec et dans la région de l'Atlantique, l'émigration de la région de l'Atlantique se pour-

suit. Au contraire, lorsque les perspectives économiques de l'une des régions traditionnelles d'accueil se détériorent, le mouvement d'émigration tend à ralentir et même à se renverser.

Ainsi, au cours des périodes 1961-1966 et 1966-1971, les économies de l'Ontario et de la Colombie-Britannique ont connu une prospérité extraordinaire, qui s'est soldée par une émigration nette considérable de la région de l'Atlantique et du Québec vers l'Ontario et la Colombie-Britannique. À partir de 1966-1971, l'Alberta a commencé à enregistrer un important gain net découlant de cette émigration.

De 1971 à 1976, les politiques dynamiques de développement régional appliquées dans la région de l'Atlantique et au Québec, parallèlement à la récession qu'a suscitée en Ontario la crise du pétrole de 1973, ont eu pour effet de renverser la vapeur à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick et de réduire radicalement l'émigration nette à partir du Québec et de Terre-Neuve.

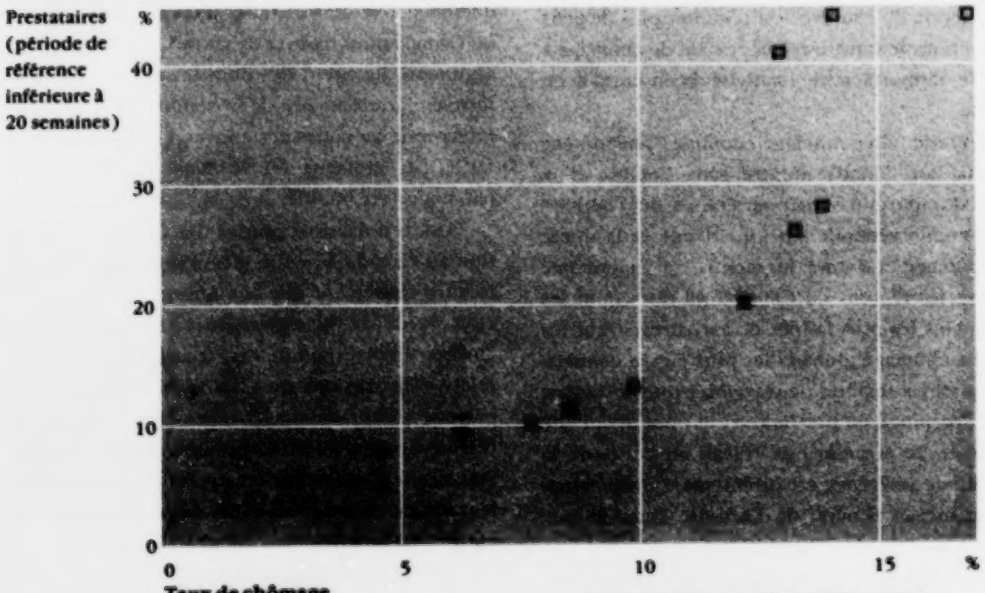
De 1976 à 1981, l'extraordinaire prospérité fondée sur les richesses naturelles et le pétrole, le ralentissement du secteur de la fabrication et la réduction des fonds consacrés par le fédéral au développement régional ont contribué à une migration nette vers l'Alberta et la Colombie-Britannique.

Au début des années 1980, l'incidence formidable des conditions économiques différentes s'est fait sentir très clairement. En 1981-1982, la tendance établie en 1976-1981 s'est poursuivie, l'Alberta et la Colombie-Britannique absorbant une migration nette de toutes les autres provinces. Cependant, lorsque la récession a frappé en 1982-1983, la tendance s'est renversée. Malgré la baisse considérable de l'emploi dans la fabrication en Ontario et au Québec et la faiblesse générale de l'économie de la région de l'Atlantique, on a assisté à une émigration nette considérable en sens contraire, les gens qui s'étaient établis en Alberta pour trouver du travail ayant perdu leur emploi et

Tableau S2.11

Profil de l'emploi de courte durée et taux de chômage

(moyenne de la période de référence)



Source: Données provinciales de 1982 provenant de Statistique Canada.

retournant dans leur région d'origine. Et au fur et à mesure que s'est poursuivi l'effondrement de l'industrie énergétique en 1983-1984, la migration inverse a continué dans toutes les régions d'émigration traditionnelles, exception faite de Terre-Neuve, où l'émigration nette a redémarré de façon marquée seulement après un an (1982-1983) de gains nets.

Les données sur la migration montrent donc que les Canadiens réagissent aux conditions économiques relatives des régions du pays. Lorsque les perspectives sont meilleures ailleurs, ils déménagent pour en profiter. Et lorsque ces perspectives s'amenuisent, ils reviennent dans leurs régions, où les mécanismes d'aide familiale et communautaire sont mieux développés et plus efficaces.

Une récente étude de l'industrie minière conduite par la CEIC à partir du Système de projections des professions au Canada étaye cette thèse. L'étude montre que, contrairement aux hypothèses courantes, les Canadiens déménagent fréquemment d'une région à une autre pour trouver du travail.

Bien loin d'illustrer que l'assurance-chômage a créé une nation qui reste à la maison sans égard aux conditions économiques, les données montrent que les Canadiens sont remarquablement rationnels dans leurs cycles de migration. Ils déménagent à la poursuite des possibilités qui s'offrent à eux. Et lorsque ces possibilités s'amenuisent, ils retournent dans des régions où la vie est moins chère — pour eux en tant qu'individus et pour la société dans son ensemble.

e) *Les travailleurs saisonniers*

Outre les «travailleurs de courte durée», l'autre segment de travailleurs visés par les réductions des prestations d'assurance-chômage du rapport Forget sont les travailleurs saisonniers.

On y suppose que les travailleurs saisonniers sont employés pendant une période prévisible; que durant la morte-saison, également prévue, ils reçoivent des prestations d'assurance-chômage; et qu'ils ne cherchent pas d'emploi.

La théorie sous-tendant la critique à l'égard des prestations versées aux travailleurs saisonniers veut que ceux-ci gagnent suffisamment d'argent au cours de leur «saison régulière» pour vivre toute l'année. Par conséquent, ils ne devraient pas recevoir de prestations quand ils sont en chômage pendant la morte-saison, laquelle revient tous les ans et est prévue.

En premier lieu, ce ne sont que des hypothèses. Elles ne sont étayées par aucune donnée. Il n'existe pas de preuves irréfutables montrant

Tableau S2.12
Migration nette

	1961–1966	1966–1971	1971–1976	1976–1981	1981–1986 (estimation)	1981–1982	1982–1983	1983–1984
Terre-Neuve	−15 213	−19 344	−1 857	−18 983	−10 513	−5 693	1 829	−2 444
Île-du-Prince-Édouard	−2 969	−2 763	3 754	−829	440	−856	636	484
Nouvelle-Écosse	−27 124	−16 396	11 307	−7 140	10 872	−1 936	3 791	4 668
Nouveau-Brunswick	−25 680	−19 599	16 801	−10 351	3 498	−2 842	3 554	1 387
Québec	−19 859	−122 736	−77 610	−156 496	−115 908	25 790	−24 678	−19 077
Ontario	85 369	150 712	−38 560	−57 826	99 997	−5 665	23 585	42 078
Manitoba	−23 471	−40 690	−26 827	−42 218	−1 315	−2 625	2 544	−708
Saskatchewan	−42 094	−81 399	−40 752	−9 716	12 432	−323	3 580	4 202
Alberta	−1 983	32 005	58 571	186 364	−29 787	36 562	−11 650	−42 784
Colombie-Britannique	77 747	114 964	92 285	122 625	33 902	8 705	−1 489	13 125
Yukon	−1 706	1 781	988	−933	−3 840	81	−1 653	−732
Territoires du Nord-Ouest	−3 017	3 465	1 900	−4 497	223	382	−49	−199

qu'une importante part des travailleurs saisonniers ne sont pas disposés à travailler au cours de la morte-saison.

On présume que les travailleurs saisonniers collent aux modèles des «travailleurs de courte durée» réguliers. Les fluctuations saisonnières ne semblent pas être un facteur suffisamment important pour ressortir des données d'ensemble recueillies sur le Régime d'assurance-chômage.

La notion voulant que les emplois saisonniers rapportent suffisamment pendant la saison pour permettre au travailleur de vivre toute l'année ne résiste pas à un examen minutieux. Exception faite de la pêche (qui, comme nous en parlerons dans la prochaine section, fait exception à la règle), les qualifications qu'exige le travail saisonnier ne sont pas le propre des emplois saisonniers. Par exemple, les ouvriers spécialisés ou les manœuvres de la construction possèdent des qualifications qui correspondent précisement à celles demandées par l'industrie.

S'il devait se créér un écart suffisant entre l'offre et la demande de compétences pour compenser la différence au chapitre des années de travail, cela bouleverserait les marchés qui existent pour ces compétences.

La véritable question qui se pose est la suivante : est-il légitime de compenser le chômage saisonnier à même les fonds d'un régime national d'assurance sociale?

Le Canada n'est pas la Caroline du Nord. Notre économie est fortement influencée par le climat, à un point tel que l'activité économique générale de nombreuses régions du Canada varie énormément selon l'époque de l'année. Les industries saisonnières comptent pour une large part de l'activité économique du pays.

Comme nation, nous profitons tous de l'apport des industries saisonnières. Cependant, celles-ci sont la source du chômage saisonnier. Dans l'ensemble, le chômage saisonnier, à l'instar du mauvais temps en hiver, est impossible à éviter au Canada.

Quelles raisons pourraient nous permettre de traiter les travailleurs saisonniers comme s'ils avaient le choix, comme s'ils choisissaient véritablement d'être en chômage pendant leur morte saison? À notre avis, il n'y en a aucune. Les travailleurs saisonniers devraient être entièrement protégés par le Régime d'assurance-chômage.

La question des prestations aux travailleurs saisonniers a fait l'objet de débats répétés au Canada depuis les années 1950 jusqu'aux années 1970. La loi de 1955 prévoyait des prestations saisonnières spéciales qui ne pouvaient être perçues que du 1er décembre au 15 mai, pendant un maximum de 13 semaines.

Dans les années 1960, le Comité Gill recommandait que les prestations de prolongation saisonnières soient modifiées et qu'une aide moins généreuse soit accordée. Elle recommandait aussi de ne plus indemniser le travailleur saisonnier pendant sa morte-saison normale.

Le débat s'est poursuivi au fil des nombreuses études réalisées par la suite et a finalement été résolu par le Comité Cousineau, nommé en 1968, qui s'est attaqué à ce qu'il a appelé «le lien absurde entre les antécédents d'emploi et les besoins du chômeur dont la rémunération est interrompue».

Les prestations de prolongation prévues par la loi de 1971 ont réellement garanti une pleine protection aux travailleurs saisonniers.

L'examen exhaustif du Régime d'assurance-chômage entrepris au début des années 1970 a porté explicitement sur le cas des travailleurs saisonniers. «Toute tentative d'élaborer un règlement général limitant les prestations pendant la morte-saison poserait de sérieux problèmes car il est extrêmement difficile de définir une saison [. . .] En outre, un tel règlement soulèverait la question de l'équité et de ce qui est considéré comme acceptable.»

Nous ne voyons pas l'utilité de débattre une fois de plus la même question.

f) *Les prestations de pêcheur*

Dans un débat qui se situe souvent dans les hautes sphères théoriques et abstraites des exemples hypothétiques, ceux qu'on cite le plus couramment pour montrer que les travailleurs saisonniers ne devraient pas être protégés par l'assurance-chômage concernent les prestations de pêcheur. Tous connaissent des histoires de pêcheurs de la Colombie-Britannique et de la Nouvelle-Écosse qui gagnent des revenus considérables pendant une courte saison et touchent des prestations d'assurance-chômage pendant le reste de l'année.

Mais les personnes qui citent ces exemples font commodément abstraction du fait que les

prestations de pêcheur constituent une exception expresse à la *Loi sur l'assurance-chômage*. Les règles qui régissent ces prestations sont différentes de celles qui s'appliquent aux prestations ordinaires. Et les prestations de pêcheur ne sont même pas financées par les cotisations au Régime d'assurance-chômage. Les fonds pour le paiement des prestations aux pêcheurs qui dépassent les prestations perçues proviennent des recettes générales de l'État.

Les prestations de pêcheur versées dans le cadre du Régime d'assurance-chômage sont donc en fait un régime de stabilisation des revenus des pêcheurs. Bien qu'elles soient administrées par l'assurance-chômage, les prestations de pêcheur relèvent, en réalité, davantage des politiques de développement régional et de la pêche que de l'assurance-chômage. À notre avis, il est injuste de se servir du programme des prestations de pêcheur pour étayer un argument à l'encontre du paiement de prestations d'assurance-chômage ordinaires aux travailleurs saisonniers.

Et compte tenu des problèmes conceptuels que posent les programmes de stabilisation des revenus industriels, l'assurance-chômage est peut-être, dans les circonstances, la meilleure méthode d'assurer la stabilisation des revenus de l'industrie de la pêche.

En fait, un peu plus loin dans le présent rapport, nous recommanderons que le concept soit étendu à la chasse et au piégeage, industries qui possèdent de nombreuses caractéristiques en commun avec la pêche.

g) *Les femmes et l'assurance-chômage*

Quand le chômage commença à monter en flèche au Canada au cours des années 1970, il était de bon ton pendant un certain temps d'attribuer la responsabilité du chômage aux facteurs démographiques, et plus précisément à l'arrivée en masse, sur le marché du travail, des jeunes issus de l'explosion démographique des années 1950 et à l'accroissement du taux d'activité des femmes.

Cherchant une explication au phénomène des taux élevés à la fois du chômage et de l'inflation, les gouvernements et les économistes ont jeté le blâme sur ces ajouts «marginaux» à la population active. Sous sa forme la plus extrême, cette mode s'est même manifestée par une tendance à négliger le chômage chez les femmes et les jeunes gens en présentant le chômage chez les hommes dans la force de l'âge (de 25 à 54 ans) comme la principale donnée statistique intéressant les décideurs.

Cette restriction du champ d'intérêt politique aux hommes dans la force de l'âge fut de courte durée. Il devint socialement inacceptable d'exclure aussi facilement la participation des femmes à la population active. Mais malgré le changement de ton officiel, le fait demeure que l'on commença à tolérer des taux de chômage qui auraient été inacceptables dix ans plus tôt.

Et bon nombre des mythes au sujet de la participation des femmes à la population active demeurent des mythes quant à la nature de la participation des femmes au Régime d'assurance-chômage. Toutes les précautions sont prises pour que le langage utilisé ne soit pas sexiste, mais il ne faut pas examiner de trop près les débats concernant les travailleurs de courte durée ou dont les régimes de travail sont instables pour constater que les cibles principales en sont les travailleuses.

Certains affirment que les femmes touchent des prestations pendant une période plus longue et qu'elles acquièrent leur admissibilité en travaillant un nombre de semaines moins grand que les autres prestataires.

Or les données préparées pour la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage démontrent clairement que c'est tout à fait le contraire. Le tableau S2.13 montre que, pour chaque catégorie d'âge, les femmes prestataires de l'assurance-chômage ont accumulé un plus grand nombre de semaines d'emploi assurables que les hommes.

Le tableau S2.14 montre que la durée moyenne de la période de prestations des femmes ne dépasse celle des hommes que dans le cas de deux tranches d'âge, celle des 15 à 19 ans et celle des 45 à 54 ans.

Le rapport Forget évite tout parti pris explicite à l'encontre des aspirations des femmes à l'emploi. De fait, il est rédigé dans un langage rigoureusement neutre. Cependant, la recommandation visant l'établissement d'un compte cumulatif d'emploi spécial comporte un fort parti pris systémique à l'encontre des femmes au travail.

Malgré le manque de preuves et malgré le fait qu'il ne soit plus socialement acceptable d'exercer une discrimination à l'égard des femmes au travail, il demeure beaucoup trop courant de voir des

projets de politique qui excluent le double rôle que jouent les femmes comme membres de la population active et comme principales responsables du soin des enfants.

Conséquences de l'annualisation

Réduction draconienne des prestations

La proposition aurait des conséquences désastreuses sur le plan humain. Suivant la formule d'annualisation proposée, plus de 78 % des prestataires actuels toucheraient moins de prestations et environ la moitié d'entre eux les verraient ramenées à moins de 100 $ par semaine.

Ces réductions seraient subies par ceux-là mêmes dans notre société qui ont le plus besoin de l'assurance-chômage. Toutes les réductions seraient imposées aux prestataires qui justifient de moins de 47 semaines d'emploi dans l'année qui précède leur demande. C'est donc dire que l'on rendrait pratiquement négligeables les prestations accordées aux personnes qui justement courent le plus grand risque de se retrouver en chômage.

Selon les simulations effectuées par la Commission relativement à l'annualisation, la répartition des réductions des prestations se ferait comme l'indique le tableau S2.15.

Dans le cadre d'un régime d'assurance privé, une pratique consistant à réduire les prestations versées à mesure que s'accroît le risque serait considérée comme abusive. Dans le cas d'un régime d'assurance-chômage, pareille politique dénote simplement une profonde incompréhension de la raison d'être et de l'objet de l'assurance sociale.

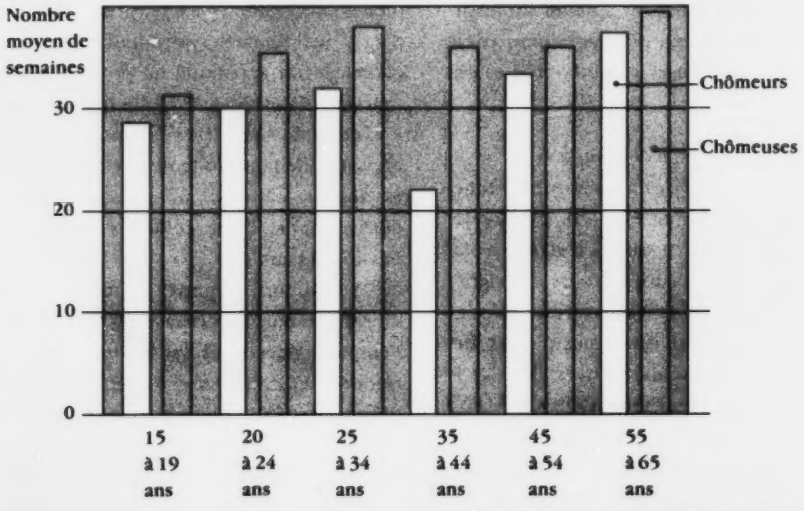
Le but fondamental de tout régime public d'assurance-chômage est de répartir aussi largement que possible le risque de pertes financières dues au chômage, non pas d'obliger ceux qui risquent le plus d'en être victimes à assumer la plus grande part des coûts.

Le Régime canadien d'assurance-chômage reconnaît déjà au travailleur une certaine part de responsabilité pour ce qui est d'assumer les conséquences du chômage. Les prestations actuel-

Tableau S2.13

Durée de la période de référence selon le sexe

(en semaines)



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

lement versées ne correspondent qu'à 60 % de la rémunération assurable, obligeant ainsi le bénéficiaire à «s'auto-assurer» pour le reste. Ramener la protection effectivement offerte en deçà du seuil de 60 % est tout à fait inacceptable.

Le tableau S2.16 et le graphique S2.17 indiquent l'effet des changements dans les prestations sur les bénéficiaires de 1985.

Est également inacceptable la façon dont ces réductions se répercuteraient sur les prestataires, compte tenu de leur niveau de rémunération. Selon les simulations effectuées pour la Commission, on estime que ce sont les prestataires qui gagnent entre 100 $ et 200 $ par semaine qui feraient les frais des diminutions les plus importantes, atteignant près de 39 %. Par contraste, les bénéficiaires dont le salaire hebdomadaire se chiffre à plus de 400 $ subiraient des pertes de l'ordre de 22 % seulement. (Voir le tableau S2.18)

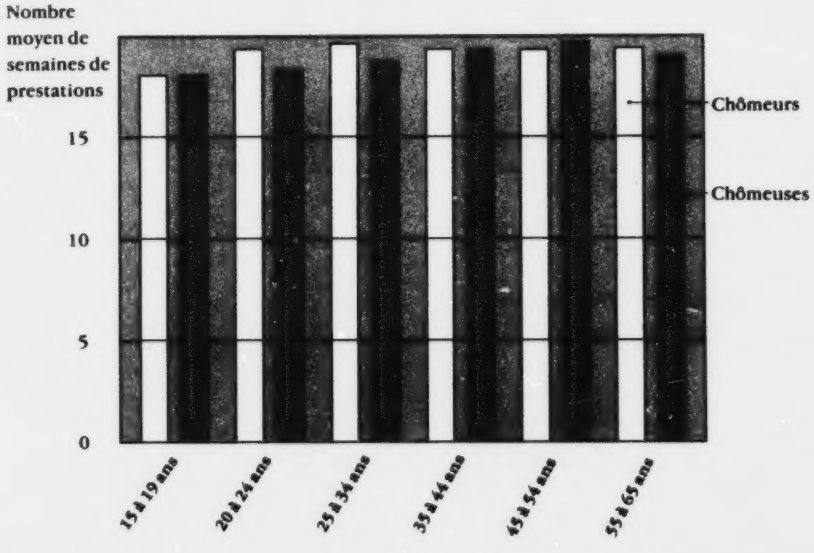
Les femmes seraient durement touchées

Étant donné que le revenu des femmes est, au départ, bien inférieur à celui des hommes, leurs prestations d'assurance-chômage sont forcément beaucoup plus faibles que celles touchées par les hommes et ce, peu importe le taux des prestations. Les femmes ne gagnent, de façon générale, que 60 % du salaire d'un homme. Par conséquent, les prestations qui leur sont versées correspondent à 60 % (ou 66,66 %) de 60 % du salaire d'un homme. C'est pour cette raison que les femmes sont plus vulnérables que les hommes aux réductions proposées dans les prestations d'assurance-chômage. (Voir le tableau S2.19)

Les réductions découlant de l'élimination des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et de l'adoption de la formule d'annualisation seraient particulièrement désastreuses pour les chômeuses. En vertu de ces

Tableau S2.14

Durée des prestations selon le sexe



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

changements, plus de 23 % de celles dont la période de prestations a pris fin en 1984 auraient touché des prestations hebdomadaires de moins de 50 $. Par comparaison, moins de 13 % des hommes ayant bénéficié de l'assurance-chômage en 1984 auraient reçu des prestations inférieures à ce montant.

L'incidence de l'annualisation sur les régions

Dans un pays comme le nôtre, qui présente de grandes différences géographiques et climatiques, les disparités économiques régionales sont une réalité dont il faudra toujours tenir compte, à moins que nous soyons prêts à voir se dépeupler de grands coins du pays à mesure que leurs habitants migreront vers les villes au Centre et dans l'Ouest du Canada.

Tout au long de notre histoire, la politique économique du Canada a été très sensible aux besoins des régions. Nous avons tenté d'atténuer les inégalités entre ces dernières soit directement, grâce à la stimulation de l'emploi, soit indirectement, par la mise en place de programmes nationaux dont les avantages sont répartis également dans tout le pays. L'égalité économique est aussi un des grands principes du Régime d'assurance-chômage du Canada, et il a fallu, pour le respecter, modifier la Constitution canadienne afin d'instaurer un régime national fondé sur des normes uniformes.

L'idée voulant que les régions économiquement faibles du Canada devraient recevoir une plus grande part des prestations d'assurance-chômage est un principe que le régime actuel reconnaît parfaitement, et qui est généralement accepté par le public canadien comme l'un des coûts à payer pour faire partie de la Confédération.

Voici ce qu'a déclaré à ce propos la Commission royale des relations entre le Dominion et les provinces (en 1940) :

> «C'est non seulement un devoir national et une exigence de la plus élémentaire fierté, si tant est que le Canada veut mériter le nom de nation, d'assurer à ces gens un niveau de vie moyen et d'égales chances de réussite, mais c'est aussi un devoir que nous imposent l'équité et l'intérêt national; l'équité parce que ces gens ont été les victimes de programmes économiques d'ordre national qui ont enrichi d'autres régions et ont été adoptés dans l'intérêt commun.» (Volume II, p.133)

L'annualisation aurait des conséquences désastreuses sur l'économie des régions canadiennes aux prises avec un chômage élevé et compromettrait la notion même d'égalité régionale. Annualiser les prestations d'assurance-chômage

Tableau S2.15
Variation des prestations résultant de l'annualisation, selon la période de référence

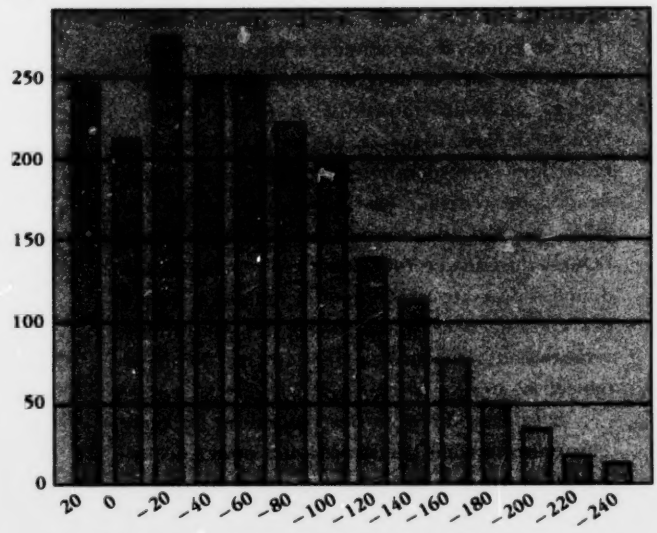
Semaines de travail	Variation des prestations
10	−79 %
15	−68 %
20	−58 %
30	−37 %
40	−15 %
50	6 %
52	10 %

Tableau S2.16
Répartition des prestations selon l'annualisation

Variation des prestations hebdomadaires (en dollars de 1985)	Pourcentage cumulatif de la répartition
−240 à −220	0,0 %
−220 à −200	1,1 %
−200 à −180	2,9 %
−180 à −160	5,0 %
−160 à −140	9,2 %
−140 à −120	14,5 %
−120 à −100	21,4 %
−100 à −80	30,8 %
−80 à −60	41,0 %
−60 à −40	53,7 %
−40 à −20	67,2 %
−20 à 0	76,8 %
0 à 20	93,2 %
20 à 40	100,0 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau S2.17
Répartition des prestations selon l'annualisation
(en milliers de prestataires)



Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau S2.18
Variation des prestations selon la rémunération

Rémunération hebdomadaire	Variation des prestations
De 0 à 100 $	– 36 %
100 $ à 200 $	– 38 %
200 $ à 300 $	– 36 %
300 $ à 400 $	– 34 %
400 $ à 460 $	– 26 %
460 $ à 620 $	– 27 %
620 $ à 770 $	– 27 %
770 $ à 960 $	– 27 %
960 $ et plus	– 27 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Tableau S2.19
Rémunération assurable et prestations hebdomadaires, selon la formule d'annualisation et le régime actuel, en 1984
(en dollars)

	Semaines d'emploi assurables						
	8 à 11	12 à 15	16 à 19	20 à 29	30 à 39	40 à 49	50 à 52
Rémunération assurable :							
Hommes	283,78	280,70	286,25	272,48	289,80	294,57	309,88
Femmes	195,65	197,18	201,28	189,58	193,12	205,75	238,73
Prestations selon le régime actuel :							
Hommes	170,27	168,42	171,75	163,49	173,88	176,74	185,93
Femmes	117,39	118,31	120,77	113,75	115,87	123,45	143,24
Prestations selon l'annualisation :							
Hommes	36,38	48,58	64,22	87,33	130,04	169,94	202,61
Femmes	25,08	34,13	45,16	60,76	86,66	118,70	156,09

Source : Statistique Canada.
Note : Il a été admis au départ que le nombre moyen de semaines de travail dans chacune des périodes ci-dessus correspondait à la valeur médiane.

constituerait en fait une forme perfide de pénalisation des régions à fort taux de chomâge, et ce, de deux façons.

D'abord, par l'élimination des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, l'annualisation supprimerait du régime actuel les dispositions qui tiennent compte de la difficulté de trouver un emploi sur le marché du travail local qui compte déjà un grand nombre de chômeurs.

Deuxièmement, elle pénaliserait ceux qui sont incapables d'accumuler 52 semaines de travail pendant l'année qui précède leur demande et, à plus forte raison, les personnes habitant des régions économiquement faibles où les régimes de travail sont des plus instables.

Avec l'annualisation, la réduction globale des prestations, d'environ 30 %, aurait des conséquences disproportionnées dans les régions du Canada où le problème du chômage est particulièrement aigu.

Les simulations effectuées pour la Commission à partir des données de 1984, et dont les résultats ont été rajustés en fonction des données administratives de 1985, révèlent que les réductions proposées diminueraient d'environ 47 % les prestations versées dans les provinces de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard. Dans le cas de l'Ontario, les réductions correspondraient à moins de la moitié de ce pourcentage. Par ailleurs, en raison du ralentissement de l'industrie pétrolière dans l'Ouest du Canada, tout laisse croire, d'après les données de cette année, que la réduction aurait des conséquences similaires sur les prestations versées dans la province de l'Alberta. (Voir le tableau S2.20)

Il va sans dire que des réductions de cette envergure seraient catastrophiques pour l'économie des provinces de l'Atlantique et pour l'Est du Québec.

Tableau S2.20

Répercussions de l'annualisation, de la suppression des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et taux de chômage par province en 1985

Province	Taux de chômage	Variation des prestations		
		Annualisation	Suppression des prestations de prolongation (chômage régional)	Variation nette
Terre-Neuve	20,6 %	−8 %	−48 %	−52 %
Île-du-Prince-Édouard	12,8 %	−4 %	−47 %	−49 %
Nouvelle-Écosse	13,0 %	−20 %	−44 %	−56 %
Nouveau-Brunswick	14,9 %	−4 %	−34 %	−37 %
Québec	12,8 %	−3 %	−33 %	−35 %
Ontario	9,1 %	−2 %	−24 %	−25 %
Manitoba	8,3 %	−5 %	−22 %	−26 %
Saskatchewan	8,0 %	−11 %	−23 %	−27 %
Alberta	11,1 %	8 %	−28 %	−23 %
Colombie-Britannique	14,2 %	5 %	−33 %	−29 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

Note : La variation nette ne correspond pas à la somme des variations découlant de l'annualisation et de la suppression des prestations de prolongation, la seconde étant calculée, en plus des cotisations, sur les recettes générales.

Tableau S2.21
Répartition par province, selon l'annualisation et le régime actuel, en fonction de la période de référence, de la durée des prestations et de la rémunération hebdomadaire
(en millions de dollars)

Province	Régime actuel	Proposition Forget	Variation	Variation en pourcentage
Terre-Neuve	460	220	−240	−52 %
Île-du-Prince-Édouard	90	40	−50	−56 %
Nouvelle-Écosse	380	240	−140	−37 %
Nouveau-Brunswick	470	240	−230	−49 %
Québec	2 890	1 890	−1 000	−35 %
Ontario	2 160	1 620	−540	−25 %
Manitoba	270	200	−70	−26 %
Saskatchewan	220	160	−60	−27 %
Alberta	740	570	−170	−23 %
Colombie-Britannique	1 260	890	−370	−29 %
Total	8 940	6 090	−2 370	−32 %
Semaines d'emploi assurables :				
Moins de 20	2 000	580	−1 420	−71 %
20 à 29	2 500	1 250	−1 250	−50 %
30 à 39	1 210	870	−340	−28 %
40 à 49	1 180	1 120	−60	−5 %
50 et plus	2 070	2 260	190	+9 %
Durée des prestations (en semaines) :				
1 à 10	260	200	−60	−23 %
11 à 20	830	590	−240	−29 %
21 à 30	1 440	920	−520	−36 %
31 à 40	2 030	1 160	−870	−43 %
41 et plus	4 410	3 210	−1 200	−27 %
Rémunération hebdomadaire :				
200 $ et plus	1 080	670	−410	−34 %
201 à 400 $	4 660	3 040	−1 620	−35 %
400 $ et plus	3 230	2 370	−860	−33 %

Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

L'annualisation et le régime actuel : sommaire

Le tableau S2.21 résume les effets de la proposition Forget dans chaque province et pour diverses catégories de prestataires.

Ces données font voir l'incidence qu'aurait l'annualisation sur les travailleurs ayant des régimes de travail instables. (Notons que les réductions les plus sensibles sont subies par ceux qui comptent le moins de semaines d'emploi assurables.) Le tableau met aussi en relief l'impact de la proposition sur les gagne-petit. Les bénéficiaires dont la rémunération assurable hebdomadaire est inférieure à 200 $ subiraient une réduction de l'ordre de 40 % dans les prestations qui leur sont versées. Par contre, ceux qui gagnent un revenu supérieur à 400 $ se verraient imposer une réduction de 22 %.

Étant donné que l'incidence de l'annualisation sur les prestations dépend du nombre moyen de semaines d'emploi assurables, elle variera aussi d'une année à l'autre en fonction des taux de chômage.

Le tableau S2.22 présente des estimations concernant l'effet des réductions, pour la période allant de 1973 à 1986.

Lorsque les taux de chômage sont élevés, le chômage touche un plus large segment de la population active. Les prestataires de l'assurance-chômage, dans l'ensemble, sont des travailleurs qui ont eu une plus longue durée d'emploi pendant la période visée. Selon le régime d'annualisation, plus la proportion des prestataires justifiant d'un grand nombre de semaines d'emploi pendant la période de référence est élevée, plus le montant moyen des prestations est élevé.

Étant donné que le taux de chômage actuel se situe aux environs de 10 %, la réduction moyenne des prestations, selon nos estimations, serait de l'ordre de 34 % à 35 %.

Hausse des dépenses provinciales au titre de l'aide sociale

La réduction des prestations d'assurance-chômage aura aussi des conséquences appréciables sur les organismes de bien-être qui œuvrent au niveau provincial et local. Au cours des audiences, la Commission a été saisie de problèmes qui se posent déjà dans le régime actuel, notamment du fait qu'un retard dans le versement des prestations d'assurance-chômage occasionne des difficultés

Tableau S2.22
Réduction estimative des prestations d'assurance-chômage, de 1973 à 1986

Année	Taux de chômage national	Réduction des prestations
1973	5,5 %	37,8 %
1974	5,3 %	38,2 %
1975	6,9 %	37,9 %
1976	7,1 %	35,4 %
1977	8,1 %	37,2 %
1978	8,3 %	33,0 %
1979	7,4 %	34,1 %
1980	7,5 %	28,2 %
1981	7,5 %	26,5 %
1982	11,0 %	25,4 %
1983	11,9 %	23,7 %
1984	11,3 %	30,5 %
1985[a]		
1986[b]	10,0 %	34,4 %

a Données non disponibles.
b De janvier à mars exclusivement.
Source : Chiffres établis par la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage à partir de données de 1984 fournies par la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada.

bureaux locaux du bien-être et que les budgets de l'aide sociale sont durement mis à contribution lorsqu'un grand nombre de personnes dans une localité ont épuisé leur droit aux prestations d'assurance-chômage.

L'annualisation aggraverait énormément ces problèmes en réduisant leurs prestations en deçà du niveau des allocations de bien-être social pour une forte proportion des prestataires. Les autorités provinciales et locales en matière de bien-être se verraient confrontées à un grand nombre de bénéficiaires de l'assurance-chômage dont les prestations sont à ce point faibles qu'ils doivent se rabattre de toute façon sur l'aide sociale.

Selon les estimations du rapport Forget lui-même, le nombre de prestataires recevant moins de 100 $ par semaine triplera. (Chapitre 7)

En partant de l'hypothèse, très prudente, que la proportion de bénéficiaires de l'assurance-chômage qui ont actuellement recours à l'aide sociale restera la même à l'avenir, on estime que le coût global de l'aide sociale augmentera de 486 millions de dollars. Ce sont les administrations provinciales qui devront supporter la moitié de cette hausse, qui surviendra, pour l'essentiel, dans les régions économiquement faibles.

Les gagne-petit acculés à la misère

L'annualisation des prestations d'assurance-chômage aggravera sensiblement le problème de la pauvreté au Canada. C'est un fait indéniable. Les effets de la réduction des prestations seront surtout ressentis par les personnes qui ont déjà de la difficulté à trouver et à conserver un emploi et par celles dont la rémunération, lorsqu'elles parviennent à travailler, est bien inférieure à la moyenne nationale.

Le nombre de personnes et de familles vivant sous le seuil de la pauvreté augmentera. Il en sera également ainsi du nombre de personnes et de ménages qui devront compter sur l'aide sociale. Et dans plusieurs provinces, ceux qui, maintenant, arrivent tout juste à joindre les deux bouts, en travaillant lorsqu'ils peuvent trouver un emploi et en recourant à l'assurance-chômage quand il n'y a pas de travail, finiront par devoir vivre dans la rue et se nourrir à la soupe populaire. Dans le cas de beaucoup d'entre eux, les prestations passeront d'un minimum vital à seulement quelques dollars par semaine, beaucoup moins que ce qu'il faut pour vivre.

L'incidence économique des réductions est évidente. Moins évidentes peut-être, mais tout aussi importantes, sont les conséquences sociales de l'annualisation. Les salariés qui ne peuvent pas obtenir suffisamment de travail dans une année devront compter sur le bien-être social. Au lieu de toucher les prestations auxquelles ils auraient droit à titre de travailleurs en chômage, ils devront se contenter de prestations d'aide sociale. C'est ainsi qu'une bonne proportion de petits salariés seront obligés de vivre aux dépens de l'État.

Pour compenser l'effet que les principales recommandations de son rapport auraient sur les personnes les plus démunies, la Commission propose une vague formule de supplément de rémunération. Dans les premières ébauches de son rapport, la Commission avait mis de l'avant une formule bien précise, mais tellement inadéquate qu'elle en a supprimé toute mention dans les versions ultérieures par crainte de se mettre dans une situation gênante.

Cette formule prévoyait une réduction substantielle des dépenses à engager pour un groupe de personnes légèrement plus large que celui qui souffrirait le plus de l'annualisation.

L'impossible se produit : la formule proposée est aussi complexe que le régime actuel

La complexité du régime actuel est sans contredit l'aspect dont les participants aux audiences tenues à la grandeur du Canada se sont le plus souvent plaints. Les normes variables d'admissibilité et les innombrables dispositions régissant les divers types de prestations ont été vivement critiquées, surtout par les employeurs. Les syndicats, pour leur part, ont souligné que les travailleurs font souvent les frais des erreurs que commettent leurs employeurs en remplissant les formulaires.

La proposition Forget éliminerait nombre des dispositions administratives du régime qui sont à l'origine de ces plaintes — du même coup, cependant, elle supprimerait aussi une bonne partie du régime lui-même.

En fait, cette proposition substituerait aux modalités actuelles du régime un nouvel ensemble de règles, non moins complexes, qui risquent de s'avérer encore plus encombrantes pour les employeurs et les travailleurs.

En ce qui concerne la norme d'admissibilité de 350 heures, il faudrait que les employeurs tiennent pour les fins de l'assurance-chômage des registres détaillés de toutes les heures travaillées. En vertu des nouvelles règles concernant le travail pendant une période de prestations, il faudrait que le montant des prestations versées soit rajusté chaque fois que change la rémunération gagnée par le prestataire, si modeste soit-elle.

Pour les prestataires, la situation serait encore plus confuse qu'elle ne l'est déjà. Dans le régime actuel, la rémunération hebdomadaire habituelle leur fournit un bon indice quant au niveau des prestations auquel ils peuvent s'attendre; suivant la proposition de la Commission Forget, par contre, le prestataire n'aurait sans doute aucune idée du montant des prestations hebdomadaires auquel il a droit.

Voici quels seraient les calculs à effectuer :

1 Déterminer le montant total de la rémunération assurable (horaire) pour les 52 semaines qui précèdent.
2 Diviser ce montant par 52.
3 Multiplier le quotient obtenu par 66,66 %.

Un prestataire n'ayant pas accès à toutes ces informations pourrait toujours se faire une idée approximative des prestations qui lui sont payables; pour ce faire, il lui suffirait de multiplier sa rémunération assurable, d'après le dernier chèque de paye, par le nombre de semaines de travail accomplies au cours de l'année qui précède, de diviser ce produit par 52 et de calculer les deux tiers de ce montant.

Un jeu d'enfant, n'est-ce pas?

Outre ces inconvénients, un grand nombre de bénéficiaires de l'assurance-chômage seraient obligés de se rendre à un bureau du bien-être pour y déposer une demande d'aide.

En ce qui concerne la prise en compte du revenu de pension pour les fins de l'assurance-chômage, la proposition imposerait encore d'autres formalités administratives, autant aux employeurs qu'aux travailleurs, comme nous l'exposons plus loin dans la section 4 du présent chapitre.

L'incitation au travail

L'un des arguments souvent invoqués en faveur de l'annualisation concerne l'incitation au travail.

Or, le régime de prestations annualisées que propose la Commission comporte en soi des problèmes à cet égard. En effet, en réduisant les prestations en deçà du niveau des allocations d'aide sociale pour bon nombre de bénéficiaires, il obligera beaucoup de petits salariés à avoir recours à l'aide sociale, par nécessité économique. Les statistiques révèlent que les hommes et les femmes aptes au travail qui reçoivent des prestations de bien-être sont beaucoup moins susceptibles d'être réembauchés dans les deux années qui suivent le moment où ils ont cessé de travailler que les bénéficiaires de l'assurance-chômage.

Qui plus est, si un trop grand nombre de sans-emploi touchent des prestations hebdomadaires d'assurance-chômage tout à fait dérisoires, on risque de voir et les prestataires et les administrateurs du régime ne plus accorder beaucoup d'importance aux exigences concernant la recherche d'un emploi. Il est peu probable que les bénéficiaires se donneront la peine de se soumettre à ces exigences simplement pour conserver des

prestations hebdomadaires de 25 $ lorsqu'ils doivent de toute façon recourir à l'aide sociale et que cela peut aisément leur coûter 25 $ par semaine, dans bien des régions du Canada, pour se mettre activement à la recherche d'un emploi. Par ailleurs, ce serait un non-sens que les administrateurs du régime consacrent beaucoup d'énergie à la mise en application de ces exigences dans le cas de prestataires qui ne touchent que 25 $ par semaine.

En transformant le régime actuel, qui protège tous les travailleurs canadiens, en un régime qui ne saurait répondre qu'aux besoins de ceux qui risquent le moins d'être victimes du chômage, la réduction proposée des prestations compromet le rôle vital que joue le Régime d'assurance-chômage pour ce qui est d'inciter les gens à travailler et à rester sur le marché du travail.

Une des questions précises soulevées au cours des audiences relativement à l'incitation au travail portait sur les périodes d'emploi qui viennent s'insérer dans une période de prestations. En vertu des dispositions actuelles, le prestataire qui accepte un emploi à plein temps de courte durée risque de se trouver en plus mauvaise posture que s'il n'avait pas travaillé du tout.

Par exemple, un prestataire qui prend un emploi à plein temps et se fait licencier par la suite sera considéré comme un réitérant à moins qu'il n'ait eu la prévoyance de faire bloquer le versement des prestations avant de prendre le nouvel emploi. En effet, un bénéficiaire qui est devenu admissible aux prestations d'assurance-chômage à la suite d'une période d'emploi de 12 semaines et qui prend ensuite un emploi de 6 semaines ne serait pas en droit de présenter une seconde demande.

La proposition du rapport Forget concernant la récupération, par le biais de l'impôt, des deux tiers de la rémunération touchée pendant une période de prestations, jusqu'à concurrence du montant total des prestations versées, aurait réellement pour effet de dissuader le bénéficiaire de prendre un emploi à temps partiel pendant qu'il touche des prestations. À l'heure actuelle, un bénéficiaire peut gagner une rémunération correspondant à 25 % de ses prestations, sans être pénalisé. Selon la proposition de la Commission Forget, il faudrait qu'un prestataire gagne un salaire équivalant à 75 % de ses prestations hebdomadaires pour conserver 25 % des prestations auxquelles il a droit.

La proposition engendrerait aussi un véritable fouillis administratif. Selon le régime actuel, pour autant que soit respectée la marge de 25 %, le revenu gagné pendant une période de prestations peut varier, sans que le montant des prestations s'en trouve changé. Suivant la règle du ⅓, qu'introduit le rapport Forget, le montant des prestations changerait constamment en fonction de la rémunération.

Enfin, s'il est permis aux prestataires de continuer de toucher des prestations à titre de supplément de revenu, comme le propose le rapport, on pourrait en venir à accorder des prestations à des personnes qui, à toutes fins pratiques, ont un emploi à plein temps. Bien que les auteurs de la proposition affirment que les prestations seraient interrompues dès que le bénéficiaire atteint le stade de l'«emploi à plein temps», ils ne fournissent pas de détails sur les mécanismes du processus. Par ailleurs, nous voyons mal comment il serait possible de déterminer ce seuil d'une façon équitable et sans alourdir indûment le processus administratif.

Le travail à temps partiel : une demi-mesure

Sans doute que l'un des changements les plus importants survenus dans la structure de l'emploi au Canada, depuis les quinze dernières années, réside dans la multiplication du nombre d'emplois à temps partiel. Le rapport Forget recommande un certain assouplissement des règles visant les travailleurs à temps partiel, notamment la réduction de la norme minimale pour la faire passer de 15 à 8 heures d'emploi par semaine.

Cependant, cette recommandation ne tient pas compte d'un problème de première importance. C'est pratique courante, dans le secteur bancaire et celui du commerce au détail, d'embaucher des employés à temps partiel pour juste un peu moins de 15 heures par semaine afin de contourner les exigences du régime actuel quant à la cotisation de l'employeur.

Étant donné que les employeurs, selon la proposition Forget, n'auraient pas à verser des cotisations pour des semaines pendant lesquelles un employé a travaillé moins de huit heures, il

seront fortement tentés de rabaisser à cette limite les heures hebdomadaires de travail qu'ils offrent à leurs employés. Il s'ensuit que les travailleurs à temps partiel en souffriront.

De plus, la proposition n'offre aucun avantage aux travailleurs qui occupent plusieurs emplois respectant chacun la limite de huit heures, mais dont le nombre total d'heures d'emploi dépasse ce seuil.

Le traitement des travailleurs âgés, de l'indemnité de cessation d'emploi, des pensions de retraite et le Compte cumulatif d'emploi

Les auteurs du rapport Forget justifient leur traitement particulièrement dur des chômeurs à risque élevé parce que, entre autres, ils souhaitent expressément accorder une aide supplémentaire aux travailleurs âgés. C'est la seule manifestation de sensibilité aux besoins de quelque groupe de chômeurs que ce soit.

Toutefois, même dans ce cas, l'attitude punitive fondamentale et le manque de compréhension même rudimentaire du fondement de l'assurance sociale et des besoins réels des chômeurs dont le rapport fait état l'emportent.

La Commission traite les travailleurs âgés de façon ambivalente. En recommandant la création d'un compte cumulatif d'emploi, elle prétend reconnaître les besoins spéciaux des travailleurs âgés en matière d'adaptation.

Cependant, les recommandations qu'elle formule sur la façon de traiter le revenu de pension attaquent directement la seule aide à l'adaptation qui est, à l'heure actuelle, offerte aux travailleurs âgés.

La décision concernant l'indemnité de cessation d'emploi est particulièrement révélatrice. En recommandant que le versement des prestations soit retardé jusqu'à l'épuisement de l'indemnité de cessation d'emploi, la proposition oblige les travailleurs à épuiser leurs propres ressources au titre de l'adaptation avant de pouvoir bénéficier du régime public universel. Cette proposition vaut quand même mieux que le règlement révisé qui, de fait, donne valeur de rémunération à l'indemnité de cessation d'emploi, mais elle n'est pas conforme à la notion d'assurance-chômage en tant qu'assurance plutôt qu'aide sociale.

L'indemnité de cessation d'emploi n'est pas un revenu. Il s'agit plutôt d'un montant versé à un travailleur pour l'indemniser de la perte d'un *avoir*, son droit à l'emploi.

Le principe même de l'assurance sociale, c'est que les bénéficiaires ne devraient pas être tenus de se défaire de tous leurs avoirs avant d'être admissibles à des prestations. Cependant, c'est exactement ce que prescrit la proposition au sujet des indemnités de cessation d'emploi.

La façon proposée de traiter l'indemnité de cessation d'emploi a également un caractère arrogant que nous trouvons choquant. Les recommandations relatives à l'indemnité de cessation d'emploi et au compte cumulatif d'emploi, prises ensemble, disent en essence aux employeurs et aux gouvernements qui versent une indemnité de cessation d'emploi : «Nous qui sommes des sages, nous avons décidé que notre approche au regard de l'adaptation des travailleurs âgés est meilleure que la vôtre, aussi, nous allons annuler la vôtre et la remplacer par la nôtre.»

Notre société offre assez peu de ressources pour favoriser l'adaptation des travailleurs âgés. L'approche adoptée dans la proposition est mesquine, contradictoire et punitive.

Les travailleurs âgés qui ont été licenciés ont des besoins spéciaux. L'assurance-chômage et les programmes complémentaires d'adaptation de la main-d'œuvre peuvent jouer un rôle important à condition qu'ils soient suffisamment souples pour être vraiment utiles. Cependant, il est insensé d'utiliser le Règlement sur l'assurance-chômage pour empiéter sur les indemnités spéciales de cessation d'emploi, qu'elles aient été versées unilatéralement par les employeurs, en vertu de négociations patronales-syndicales, ou aux termes de la législation provinciale concernant les normes d'emploi.

La recommandation concernant les pensions de retraite est un classique du genre. Plutôt que d'établir une distinction précise entre la notion d'un revenu de pension (découlant d'un emploi antérieur) et la rémunération provenant d'un emploi actuel, les auteurs du rapport Forget s'empêtrent à essayer de produire une formule qui semble différente de la proposition controversée du gouvernement, mais qui aboutit au même résultat.

La recommandation formulée consiste à maintenir la politique notoire adoptée par le gouvernement en janvier 1986 au sujet du revenu de pension. Le seul changement proposé, c'est que les cotisations d'assurance-chômage payées au cours d'un emploi ultérieur soient ajustées pour tenir compte du fait que les prestations futures éventuelles seront réduites proportionnellement au revenu de pensions touché. Cette proposition ne règle rien et ne sera satisfaisante pour personne.

En outre, il est difficile d'imaginer comment les employeurs se débrouilleront avec des taux de cotisation fixés selon les revenus de pension découlant d'un emploi antérieur de leurs employés ainsi que leur rémunération actuelle.

La proposition relative aux pensions de retraite en dit long sur la démarche ainsi que sur le fond des travaux de la Commission. Celle-ci a entendu les présentations de centaines de personnes touchées par les changements se rapportant au traitement du revenu de pension, lesquels ont pris effet en janvier 1986. Cela a été de loin le principal sujet de préoccupation soulevé aux audiences.

Ceux qui ont manifesté leur opposition aux changements représentaient un très large éventail de la population, depuis des agents de police et des militaires à la retraite, qui se plaignaient d'être, en fait, exclus du régime une fois leur retraite prise, jusqu'à des représentants syndicaux et des employeurs, qui ont vu des propositions de retraite anticipée minutieusement formulées devenir tout à fait désuètes avec l'adoption de changements altérant sensiblement la situation économique des personnes ayant pris une retraite anticipée.

En essence, le rapport Forget dit à tous ces Canadiens d'aller voir ailleurs. En donnant à la pension de retraite valeur de rémunération, bien que, au cours d'un emploi ultérieur, les cotisations soient réduites, le rapport appuie la politique actuelle du gouvernement en dépit d'une opposition publique très répandue.

La proposition concernant les pensions de retraite révèle trois éléments importants au sujet du rapport Forget et du processus qui a amené la Commission à formuler ses recommandations. Par son refus de comprendre la notion selon laquelle les pensions de retraite sont une rémunération différée qui n'a rien à voir avec l'emploi actuel, la Commission trahit le caractère superficiel d'une bonne partie du raisonnement qui sous-tend son rapport. Par son acharnement calculé à l'égard des chômeurs âgés qui tentent de s'adapter au licenciement, elle illustre l'envers fondamentalement méprisant du beau discours des technocrates qui transpire dans tout le texte. Par ses recommandations qui s'opposent directement à ce qui lui a été présenté au cours des audiences, elle démontre un mépris total à l'endroit du processus d'audiences publiques et de ceux qui ont pris la peine de se présenter devant la Commission.

Le Compte cumulatif d'emploi a l'air d'être une bonne idée. C'est la seule nouvelle proposition du rapport qui concerne les travailleurs âgés; ce compte permettrait aux travailleurs qui ont accumulé de nombreuses années de service d'amasser les prestations supplémentaires d'assurance-chômage au cours de leurs années de travail. Cependant, quel rapport y a-t-il entre la prolongation des prestations versées aux travailleurs qui ont été employés continuellement pendant au moins 10 ans et l'assurance-chômage? Qu'est-il advenu des prétendus «principes d'assurance» dont se serait inspirée la principale proposition du rapport? Comment justifie-t-on le refus d'accorder une prolongation de prestations aux travailleurs mêmes (ceux dont l'emploi a été irrégulier) qui ont le plus besoin d'aide spéciale à l'adaptation?

Un examen plus minutieux de la proposition relative au compte cumulatif d'emploi fait ressortir d'autres problèmes.

Pour être admissible, un employé devrait travailler pendant 26 années entières (soit 2 080 heures, selon la définition) sur un total de 30 années. Si, pour une raison ou une autre, l'employé n'est pas membre de la population active pendant plus de 4 ans ou si, pendant 4 ans, il ne travaille pas à longueur d'année, il ne peut plus remplir les conditions requises pour obtenir le maximum des prestations du compte cumulatif d'emploi.

Étant donné la fréquence et la durée des mises à pied dans l'industrie au Canada, cette exigence empêcherait probablement la plupart des travailleurs dans ce secteur d'activité d'être admissibles à des prestations totales, surtout si l'on considère que le temps passé à suivre des programmes de formation serait susceptible de compter comme

du temps où le travailleur n'aurait pas fait partie de la population active d'après les définitions utilisées dans le rapport.

En outre, la restriction concernant les personnes «ne faisant pas partie de la population active» empêcherait, de fait, toute femme quittant un emploi pour avoir des enfants et s'occuper d'enfants d'âge préscolaire de recevoir des prestations entières. Ce dont notre société a le moins besoin, ce sont d'autres programmes auxquels sont incorporées des dispositions discriminatoires à l'égard des femmes.

Et à quoi ont droit les travailleurs chanceux qui remplissent les conditions relatives aux prestations du compte cumulatif d'emploi? À pas grand chose. Les prestations ne seraient utilisables que pour compléter les prestations d'assurance-chômage ou pour prolonger une période de prestations afin que la personne concernée puisse suivre des cours de formation. Elles ne seraient pas offertes pour faciliter la transition de l'emploi à la retraite ni pour favoriser la mobilité.

Étant donné les restrictions concernant l'admissibilité et l'utilisation du compte, l'idée n'est pour ainsi dire bonne à rien; c'est un emballage attirant, mais vide.

Même si le Compte cumulatif d'emploi n'était pas limité par les restrictions que comporte la recommandation du rapport Forget, l'idée même a été mal conçue. En partant du fait que les travailleurs âgés font face à des problèmes spéciaux d'adaptation, nous demandons pourquoi l'aide spéciale fournie aux travailleurs âgés devrait être limitée à ceux qui ont eu la chance d'avoir un emploi régulier pendant la plus grande partie de leurs années de travail?

Une des choses qu'on peut apprendre des autres programmes fédéraux concernant les travailleurs âgés, c'est que ces derniers n'entrent pas facilement dans des catégories. Certains ont besoin de peu d'aide à l'adaptation, d'autres de beaucoup d'attention personnelle. À notre avis, il est absurde de vouloir traiter tant de situations différentes au moyen d'un programme, aussi limité soit-il, qui n'accomplit rien d'autre que de jeter une quantité limitée d'argent à des gens. Il faut prendre leurs problèmes bien plus au sérieux.

Un rapport qui ne tient pas ses promesses

Le rapport Forget est un document profondément troublant. Il est rempli d'hypothèses erronées ou totalement inexactes. Il ne témoigne d'aucun effort sérieux pour comprendre ce que représente l'assurance-chômage pour les Canadiens ni pour faire état de leurs vues dans les recommandations qu'il contient.

Une bonne partie du raisonnement exposé dans le rapport se fonde soit sur les mythes répandus au sujet de l'assurance-chômage, dont la fausseté se dégagerait immédiatement des données, même si l'on n'y jetait qu'un coup d'œil furtif, soit sur des hypothèses relatives au comportement humain et à la motivation, qui sont tout simplement ridicules.

Loin de répondre aux questions qui sont au cœur du débat sur l'assurance-chômage, on ne les a même pas posées.

Les auteurs du rapport Forget recommandent de faire d'importantes réductions au programme, mais n'enquêtent que de la façon la plus superficielle sur les répercussions de ces recommandations sur la population.

Les membres de la Commission ne se contentent pas d'envisager de dévaster le cœur même du Régime de l'assurance-chômage, mais ils effleurent constamment des idées et des programmes à la limite de leur mandat. Ils se penchent sur des questions de compétence provinciale en matière d'éducation et d'aide sociale et offrent de vagues conseils sur les orientations à imprimer à la politique générale.

À la veille de produire l'avant-dernière version du rapport, on a inventé un projet de supplément du revenu à l'intention des gagne-petit et on l'a inséré dans le rapport. L'idée n'en avait jamais même été étudiée à la Commission. Quand il est devenu évident que les montants qui étaient proposés étaient si peu élevés que le résultat serait gênant, les chiffres ont été éliminés et la recommandation ramenée à une proposition en vue de mesures à prendre à l'avenir. Elle ne mérite pas d'être prise au sérieux par qui que ce soit.

Le rapport est également un ramassis d'idées folles. Une vive recommandation en faveur de

l'«économie de partage» est soudainement apparue dans une ébauche du rapport et elle figure encore dans le rapport définitif, bien que cet élément n'ait jamais été examiné aux réunions de la Commission, n'ait jamais été mentionné aux audiences publiques et n'ait pas fait l'objet d'une évaluation dans aucune des recherches de la Commission. Le fait qu'une telle idée démantèlerait le système de fixation des salaires utilisés dans la plupart des pays occidentaux et qu'elle ait fait l'objet de vives critiques de la part de politiciens de toutes tendances n'a même pas justifié qu'on procède à une étude plus poussée.

Les arguments présentés à l'appui de la proposition principale visant l'annualisation des prestations sont fallacieux à dessein. Des chiffres sont cités pour comparer le régime actuel avec l'annualisation. Ceux qui se rapportent au régime actuel laissent commodément de côté les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional et minimisent ainsi de beaucoup toutes les répercussions. Cependant, les exemples qui servent à illustrer, dans le texte, l'annualisation sont tous des cas qui ne sont possibles que si les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional existent.

Le rapport manque de logique. Pour introduire la principale proposition, les auteurs citent, au chapitre 7, des questions soulevées aux audiences à propos des récentes modifications apportées au Régime d'assurance-chômage.

> «Les innombrables modifications apportées au régime au cours des années ont été considérées comme des compromis sur le plan politique, qui ont altéré les objectifs du régime et en ont sapé les principes sous-jacents.»

Le rapport recommande ensuite la destruction du régime.

À aucun endroit le rapport n'est-il plus pris au piège de sa propre logique que lorsqu'il traite du système de fixation de taux de cotisation particuliers. Il présente une défense tonitruante d'une mise en commun des risques aussi étendue que possible.

> «De tout temps, le Canada a appuyé une vaste mise en commun des risques, y compris les arrêts de rémunération ainsi que les pertes d'emploi, et cette tradition devrait être maintenue. La mise en commun de ces divers risques ne devrait pas être amoindrie par le système de fixation de taux de cotisation particuliers.»

Voilà de belles paroles, mais que signifient-elles dans un rapport où l'on recommande que les travailleurs courant le plus grand risque de perdre leur emploi soient, de fait, éliminés du Régime d'assurance-chômage?

En outre, nous nous étonnons de l'hypocrisie qui consiste à s'opposer à un système de taux particuliers de cotisations d'employeurs tout en imposant une forme très poussée de fixation de taux particuliers de prestations, en réduisant les prestations de tous ceux qui, à un moment ou à un autre, se sont trouvés en chômage.

Le processus suivi par la Commission d'enquête a été tout à fait insuffisant. Aucun effort sérieux n'a été déployé pour trouver un moyen de concilier les intérêts des employeurs et ceux des travailleurs à propos de ce qui est, tout compte fait, un programme pour les travailleurs.

La Commission n'ayant pas réussi à convenir d'une position unanime, la décision concernant l'avenir de l'assurance-chômage est entre les mains des Canadiens, et particulièrement entre celles de leurs représentants élus. Nous sommes déçus de n'avoir pu, en tant que groupe, offrir plus d'aide pour indiquer où se trouvent les positions communes. Nous espérons que la critique du rapport Forget qui figure dans le présent chapitre, ainsi que les recommandations contenues dans les chapitres 3 à 7, faciliteront ce processus de prise de décisions.

Notes

1 Les effets de l'annualisation sur les prestations et le nombre de prestataires ont été calculés à l'aide du modèle de simulation du régime d'assurance-chômage dont la Commission d'enquête s'est servie. Les calculs s'appuient sur les données des prestataires de 1984, modifiées pour rendre compte des tendances de l'emploi en 1985.

2 Social Planning Council of Metropolitan Toronto, *Social Infopac*, 1984.

3 *Ibid.*

4 Les dépenses se répartissent de la façon suivante : alimentation 18,3 %, logement 18,9 %, dépenses ménagères 4,8 %, transport 8,8 % (frais d'automobile seulement), soins médicaux 2,3 %, impôts 13,9 %, sécurité 2,7 %, éducation 0,7 %, pour un total de 70,4 %. Ne figurent pas ici les dépenses d'immobilisations, les produits de beauté, etc.

Chapitre 3 : Proposition de rechange – répondre aux besoins des gens

Pourquoi réparer ce qui marche bien?

Le Régime d'assurance-chômage est d'importance vitale pour tous les travailleurs canadiens. Pour ceux qui sont en chômage, c'est une source essentielle de revenu. Pour ceux qui ne le sont pas, il représente la sécurité. Le régime a démontré son utilité. Au cours de la longue récession des années 80. Au plus fort de celle-ci, plus de 3 millions de Canadiens par année s'en prévalaient. Même à l'heure actuelle, alors que le prétendu redressement est déjà bien amorcé, plus de 2,5 millions de Canadiens doivent compter sur l'assurance-chômage. Ce qui s'est essentiellement dégagé des audiences de la Commission d'enquête, et ce qui est le cœur de notre proposition de rechange, c'est que l'assurance-chômage joue le rôle qui lui a été dévolu. Le système est foncièrement sain; tout ce qu'il faut, c'est l'améliorer et le renforcer de façon telle qu'il puisse atteindre son objectif fondamental d'une manière moins compliquée et plus équitable.

L'assurance-chômage est un programme vulnérable, et le sera toujours, à notre avis. Il est vulnérable sur le plan politique parce que c'est le seul programme d'assurance sociale qui, de droit, verse des prestations à un groupe défavorisé de travailleurs. Ceux qui estiment que les personnes défavorisées n'ont pas de droits et ne devraient pas en avoir ne s'accommoderont jamais de l'assurance-chômage.

L'assurance-chômage est également vulnérable aux agissements des technocrates, qui croient toujours avoir une meilleure idée ou qui estiment qu'il devrait y en avoir une. Le chômage est si répandu et le Régime d'assurance-chômage si vaste que les bricoleurs de programme, avec leurs montagnes de statistiques, leurs théories complexes, leurs hypothèses fantastiques au sujet de la motivation et du comportement humain ainsi que leur ignorance scandaleuse de la façon dont vivent les travailleurs canadiens ordinaires, s'en donnent à cœur joie.

De par sa nature, le Régime d'assurance-chômage sera toujours en butte aux critiques d'intérêts puissants qui réclameront d'importantes compressions. L'objectif principal d'organismes comme la Commission d'enquête devrait être de mettre ces intérêts en perspective, de donner enfin aux membres les moins écoutés de notre société la possibilité de se faire entendre, et de trouver un juste milieu.

Au lieu de cela, la plupart des commissaires n'ont entendu que les intérêts les plus influents et ont recommandé que les prestations subissent les plus fortes compressions jamais envisagées. Du même coup, ils ont succombé à la tentation du changement pour le changement, donnant libre carrière aux technocrates et créant un monstre.

Si l'on examine de près les changements apportés à l'assurance-chômage au cours des 15 dernières années, on voit nettement que ce sont toujours les plus influents que ont été écoutés. De nombreuses coupures ont été apportées au régime depuis sa modernisation en 1971. Nous avons profité de l'enquête qu'on nous a demandé de mener à bien pour nous pencher sur les coupures et sur les changements effectués, pour examiner certains des problèmes qui en ont découlé, pour rétablir l'équilibre lorsque les coupures ont été excessives et pour envisager une refonte tenant compte de l'évolution survenue dans la conjoncture économique depuis la fin des années 60.

Nos divergences avec les autres commissaires portent sur des points fondamentaux :

1 Nous ne sommes pas d'avis qu'il est justifié d'imposer des compressions au régime.

2 Nous ne pouvons accepter que soient effectuées d'importantes réductions dans les prestations versées aux travailleurs qui ont le plus besoin de la sécurité économique que l'assurance-chômage peut leur offrir, soit à ceux qui ne peuvent travailler à temps plein et à longueur d'année.

3 Nous estimons que le projet d'élimination des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional est en puissance un désastre économique pour la région de l'Atlantique, pour de grandes parties du Québec ainsi que pour les régions rurales et du Nord du reste du Canada. Selon nous, cette proposition dément aussi la notion qu'un ensemble disparate de régions puisse constituer un pays.

4 À notre avis, c'est une grave erreur que de découpler le taux de chômage d'avec les cotisations et les prestations d'assurance-chômage.

Un régime foncièrement sain

Le Régime d'assurance-chômage a été remanié en profondeur en 1971. C'était un grand pas en avant. Les prestations ont été augmentées de façon significative et liées à la rémunération hebdomadaire réelle. On a porté le taux de base des prestations à 66,66 % de la rémunération, créé un plus large éventail de prestations, et assuré les arrêts de rémunération dus au licenciement, à la maladie et à la maternité.

À notre avis, un des éléments marquants de la refonte de 1971 a été l'établissement d'un lien entre, d'une part, la durée des prestations et le financement par l'État et, d'autre part, la situation du marché du travail que reflète le taux officiel de chômage. Le financement gouvernemental des prestations était déclenché lorsque le taux de chômage dépassait 4 %. Pour la première fois, on reconnaissait qu'un taux de chômage excédant ce niveau n'était pas imputable aux employeurs ni aux travailleurs et que le gouvernement devait, en toute logique, assumer les dépenses qui en découlaient.

D'autres progrès importants ont caractérisé le programme de 1971 :

— la protection était généralisée. En 1971, l'admissibilité a été élargie à la plupart des Canadiens travaillant dans une relation employeur-employé, soit à environ 90 % de la population active rémunérée par rapport aux 80 % touchés par la législation précédente;
— le taux de prestation de base était fixé à 66,66 % de la rémunération hebdomadaire assurable;
— des prestations étaient versées aux travailleurs en chômage pour raisons de maternité ou de maladie;
— la protection s'appliquait aux travailleurs de plus de 65 ans;
— le financement gouvernemental des prestations était lié à la situation du marché du travail (reflété par le taux de chômage);
— la période ouvrant droit aux prestations était réduite. À compter de 1971, la norme d'admissibilité était de huit semaines d'emploi assurables pour les prestations ordinaires et de 20 semaines pour les prestations de maladie, de maternité et de retraite. Avant 1971, il fallait justifier de 30 semaines d'emploi assurables au cours des deux années précédentes;
— la période d'admissibilité aux prestations était relevée à un niveau approprié, passant en 1971 à un maximum de 58 semaines selon une structure à quatre phases;
— le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable était automatiquement indexé en fonction d'une moyenne mobile des salaires établie sur huit ans.

De 1976 à 1986, les modifications annuelles apportées à la législation ont affaibli le nouveau régime mis sur pied en 1971. Le niveau et la durée des prestations ont été diminués, et les critères d'admissibilité resserrés. On a également changé à plusieurs reprises les dispositions relatives au financement afin d'alléger le fardeau financier qu'imposait au gouvernement l'augmentation du chômage.

Ayant évalué l'état du Régime d'assurance-chômage au milieu des années 80, nous sommes persuadés que les caractéristiques fondamentales du régime établi en 1971 sont encore valables aujourd'hui (voir à l'annexe B la description du programme tel qu'il est en 1986). Le grave chômage des dernières années a mis en évidence l'importance vitale d'un programme qui remplace, de droit, les revenus pendant les périodes de chômage. Étant donné l'ampleur du chômage au Canada ces dernières années, l'assurance-chômage a bien démontré son utilité. En plus d'assurer à des millions de Canadiens une protection essentielle du revenu, le régime a protégé de la ruine des collectivités entières.

Nous savons que depuis 1971, le régime n'est plus en mesure d'offrir une rémunération de remplacement aussi généreuse, la période ouvrant droit à des prestations ayant été allongée, et le taux des prestations, baissé.

Nous savons également que ces mêmes diminutions des prestations ont rendu le régime extrêmement complexe. Des éléments, tels que la norme variable d'admissibilité, les diverses normes d'admissibilité s'appliquant aux différents genres de prestations et aux différentes catégories de prestataires, le fait de considérer comme rémunération l'indemnité de cessation d'emploi et le revenu de pension ont compliqué le régime tant pour les travailleurs, les chômeurs et les employeurs que pour ses administrateurs. La complexité croissante de ce dernier, conjuguée au fait que les prestataires ne sont pas toujours pleinement informés de leurs droits et obligations, a, à son tour, engendré d'autres problèmes. Le principe selon lequel les prestations constituent un droit a été sapé. C'est ainsi que s'est accumulé un énorme arriéré d'appels entraînant des retards pouvant aller jusqu'à un an.

Les améliorations que nous recommanderons renforceront les caractéristiques fondamentales du régime établi en 1971; en outre, elles traduisent l'évolution de la composition de la population active. Par exemple, un nombre croissant de Canadiens travaillent à temps partiel. Les règles actuelles concernant le minimum d'heures de travail et de rémunération hebdomadaire excluent de la protection de l'assurance chômage de nombreux travailleurs à temps partiel.

Le nombre de familles monoparentales augmente. Qui plus est, comparativement à 1971, il y a beaucoup de familles dans lesquelles les parents exercent tous deux un emploi rémunéré. À l'heure actuelle, l'assurance-chômage ne compense pas suffisamment les pertes de revenu dues à la maternité ou au soin des enfants d'âge préscolaire.

Éléments fondamentaux de l'assurance-chômage

Lorsqu'on envisage d'apporter des modifications au régime d'assurance-chômage, il ne faut pas perdre de vue les principes sur lesquels il repose.

En premier lieu, l'assurance-chômage est une assurance sociale. Elle a pour objet de mettre en commun, parmi un nombre aussi vaste que possible de travailleurs, le risque de perte de leur rémunération hebdomadaire. Comme le chômage menace tous et chacun, l'assurance-chômage devrait également être accessible à tous. Les bénéficiaires éventuels, qu'ils courent un risque élevé ou faible, devraient tous être traités de la même façon.

En deuxième lieu, les prestations devraient être fonction de la rémunération, de façon à limiter la baisse éventuelle du niveau de vie des personnes concernées, et il faudrait établir leur montant selon une période pertinente au regard de la période de rémunération de la plupart des Canadiens.

Ce n'est pas par accident que l'assurance-chômage se fonde sur la rémunération hebdomadaire. C'est en effet sur une base hebdomadaire que la plupart des Canadiens établissent leur budget de dépenses quotidiennes.

En troisième lieu, la durée de la période de prestations devrait se rapporter tant à la durée d'emploi qu'à la conjoncture économique. De cette façon, dans des circonstances par ailleurs identiques, le régime offrira des prestations plus élevées à ceux qui ont les plus longs antécédents de travail.

Aussi, en couplant la durée maximale de la période de prestations au taux de chômage, on tient compte de ce qui est évident, à savoir qu'il est plus difficile de trouver un emploi (il faut plus de temps) lorsque la conjoncture économique est déprimée que pendant des périodes de plein emploi relatif.

En quatrième lieu, les prestations d'assurance-chômage sont un droit pour tout chômeur admissible.

Cette façon de concevoir l'assurance-chômage, comme un droit social, devrait se refléter dans tous les aspects du régime, autant dans sa conception que dans la législation, en passant par les rapports entre les administrateurs du régime et ses clients.

Le débat concernant les objectifs de l'assurance-chômage au regard des individus et de la société en général repose sur l'incapacité ou le refus de comprendre la façon dont l'assurance-chômage s'intègre au système canadien de sécurité du revenu et au réseau de services sociaux. Cer-

tains refusent avec obstination d'établir une distinction entre :

1 d'une part, les programmes d'assurance sociale, tels que l'assurance-chômage, le Régime de pensions du Canada et l'indemnisation des victimes d'accidents du travail, qui visent à remplacer la rémunération en cas de chômage, à la retraite ou à la suite d'un accident du travail; et

2 d'autre part, les programmes de revenu minimum, tels que l'aide sociale, le Supplément de revenu garanti et un revenu annuel garanti, qui visent à empêcher que des personnes soient totalement démunies.

Ces genres de programmes diffèrent à plusieurs égards, et de façon importante. L'assurance sociale remplace la rémunération. Les prestations sont généralement versées à titre de droit comme suite à certaines éventualités. Le Régime d'assurance-chômage et le Régime de pensions du Canada, par exemple, ont été conçus pour des personnes qui touchent un revenu provenant d'un emploi. Leur objectif n'est pas de redistribuer les revenus entre les couches plus favorisées aux moins favorisés de la société.

Par contre, les programmes d'aide sociale visent à fournir un revenu minimum, au profit de groupes particuliers de personnes qui sont «dans le besoin». Ainsi, le versement de prestations dépend d'un examen des ressources, des moyens ou des besoins des éventuels bénéficiaires. Dans ce cas, la redistribution des revenus est habituellement un des objectifs. Le refus de faire la distinction entre ces deux genres de programmes s'est traduit par de mauvaises décisions.

Si l'actuel Régime d'assurance-chômage est inéquitable, ce n'est pas parce que les prestataires sont particulièrement aisés, mais bien parce que bon nombre des familles canadiennes les plus pauvres le sont précisément parce que leurs membres sont ou trop âgés, ou handicapés, ou surchargés par la garde des enfants pour travailler suffisamment et pouvoir ainsi être admissibles aux prestations d'assurance-chômage.

Le Régime d'assurance-chômage vise à remplacer une partie du salaire hebdomadaire en cas de chômage. Son objet n'est pas de fournir à tous les Canadiens un revenu minimum ni de redistribuer la richesse.

L'absence de distinction précise entre programmes d'assurance sociale et programmes de revenu minimum, quand on analyse la question de l'assurane-chômage, se reflète dans les modifications qu'il est proposé d'apporter à celle-ci. Dans l'actuel Régime d'assurance-chômage, le seul élément important lié au revenu réside dans la surtaxe spécial de 30 % qui frappe les prestations d'assurance-chômage versées aux personnes ayant gagné plus de 38 000 $ dans l'année.

Bon nombre des modifications à l'assurance-chômage récemment proposées ne tiennent pas compte de la différence des objectifs visés respectivement par les programmes d'assurance sociale et les programmes de revenu minimum. On ne peut les intervertir sans sacrifier d'importants objectifs. Le Régime d'assurance-chômage remplit à l'égard des travailleurs sans emploi une fonction essentielle qui ne peut être remplacée par des propositions d'aide sociale ou des propositions analogues de revenu garanti. La nécessité de prévoir un revenu annuel garanti n'est pas niée pour autant; ce que l'on veut faire valoir c'est que l'objectif d'un programme de revenu annuel garanti ou d'un programme amélioré d'aide sociale ne peut être atteint aux dépens de l'assurance-chômage ni d'autres programmes liés à la rémunération.

Chapitre 4 : La réforme que nous proposons

Nos objectifs de réforme

Nous étions guidés par trois considérations prépondérantes lorsque nous avons fixé nos objectifs de réforme du Régime d'assurance-chômage.

Premièrement, les propositions de réforme doivent tenir compte des problèmes que pose le régime, tels qu'ils sont vécus par les personnes qui ont affaire avec le régime chaque jour, en tant qu'employeur ou en tant que salarié. Nous devons essentiellement nous préoccuper des personnes que le régime est censé servir.

Deuxièmement, les propositions de réforme doivent tenir compte du rôle important que joue l'assurance-chômage dans l'économie canadienne L'assurance-chômage est loin d'être un programme secondaire, où que ce soit au Canada. Dans les provinces de l'Atlantique et dans certaines régions du Québec, en particulier, le régime est un élément essentiel du développement régional au Canada.

Troisièmement, le travail de cette Commission ne doit pas être pris isolement. La présente enquête n'est pas unique. Elle est la dernière d'une longue série d'enquêtes sur l'assurance-chômage. Il serait donc illogique de faire des recommandations sans tenir compte des débats, des décisions, des progrès, des retraits et des compromis qui ont résultés de ces enquêtes.

Nous voulons, tout particulièrement, que les appels aux coupes sombres dans le Régime d'assurance-chômage soient placées dans le contexte des compressions financières et des mesures restrictives dont ont fait l'objet, pendant plus d'une décennie, les réformes de 1971. Si notre rapport dénote une certaine impatience à l'égard des partisans de compressions sensibles, c'est qu'au moment des réformes des années 1970 et du début des années 1980, ces derniers s'en sont visiblement donné à cœur joie. Il est temps de ramener le régime à ses objectifs de base et de l'orienter en fonction des besoins des personnes qu'il est censé servir.

Dans la discussion et les recommandations qui suivent, nous visons les objectifs suivants :

1 axer davantage le régime sur les besoins réels des chômeurs;
2 assouplir le régime pour qu'il épouse plus étroitement la conjoncture économique;
3 simplifier le régime;
4 éliminer les restrictions et les règles qui sont carrément irrationnelles;
5 moderniser les prestations de parent;
6 assouplir l'administration du régime et définir les responsabilités en les inscrivant dans la Loi; assurer une souplesse au niveau de l'administration pour régler les problèmes quotidiens; doter employeurs et salariés d'un rôle décisif dans l'administration du régime; donner des garanties protégeant le régime contre des changements constants dictés par des raisons d'ordre politique;
7 établir les modalités de financement en fonction d'une participation des employeurs et des salariés et de la responsabilité prise par l'État en ce qui concerne les conditions économiques du pays;
8 établir des programmes complémentaires et les coordonner avec l'assurance-chômage pour répondre aux besoins auxquels celle-ci ne peut pas répondre.

Pour déterminer le rôle et les objectifs de l'assurance-chômage, il est important de ne pas perdre de vue les gens que le régime est censé servir. Pour beaucoup de personnes, particulièrement les plus défavorisées qui ont l'habitude de lutter pour subvenir aux besoins de leur famille, l'assurance-chômage c'est l'espoir au lieu d'un sentiment d'échec total.

Un régime d'assurance-chômage équitable et réaliste peut donner une chance de rester un membre actif de la société. Une aide financière et

des programmes complémentaires comme la formation, l'aide à la mobilité, les programmes à l'intention des jeunes, l'aide à l'adaptation des travailleurs âgés, les programmes de garderie et des normes de travail sont nécessaires pour aider les travailleurs à réintégrer la population active.

Dans la société canadienne, telle que nous la voyons, le rôle de l'assurance-chômage est primordial. Nous pensons qu'un des principaux objectifs de la Confédération canadienne est de promouvoir le développement économique, social et culturel de la nation ainsi que le bien-être de tous les canadiens et l'égalité des chances pour tous, de quelque région qu'ils soient, notamment l'accès à un travail rémunéré, à de justes conditions de travail, à un niveau de vie décent, à la sécurité, à l'éducation, au repos et aux loisirs.

Une des caractéristiques d'un pays industriel moderne est le souci qu'a la collectivité, dans son ensemble, de la sécurité et du bien-être de l'individu et de la famille. Un régime d'assurance-chômage fort en est un élément clé.

La structure du Régime d'assurance-chômage

Il ressort de cette évaluation du Régime d'assurance-chômage faite au milieu des années 1980 que la structure du régime est solide. La crise du chômage des dernières années ne fait que renforcer ce point de vue. Face à l'ampleur qu'a pris le chômage au Canada depuis quelques années, le régime a largement fait ses preuves et démontré qu'il permet réellement de faciliter l'adaptation des travailleurs au marché du travail. Grâce au régime, non seulement trois millions de Canadiens par an ont bénéficié d'une protection essentielle du revenu, mais encore des collectivités entières ont échappé à un désastre économique.

Bien que la protection offerte par le régime ait été réduite depuis 1971, suite à diverses modifications comme un rallongement de la période ouvrant droit aux prestations (qui était à l'origine une norme uniforme de huit semaines) et le rabaissement du taux des prestations hebdomadaires de 66,66 % à 60 %, aucune modification de fond n'a été apportée à la structure du régime.

Il s'agit donc de le simplifier et de rétablir l'équilibre détruit par les compressions successives des prestations qui ont été imposées durant les années 1970.

Une norme d'admissibilité uniforme de dix semaines

La profusion des normes d'admissibilité du régime actuel est l'un des principaux facteurs de complexité. Il y a une norme d'admissibilité de 20 semaines pour les «personnes qui deviennent membres de la population active»; une norme variable d'admissibilité pour les «réitérants»; une norme variable d'admissibilité «ordinaire» de 10 à 14 semaines selon le taux de chômage qui prévaut dans la région d'où provient la demande; une norme spéciale d'admissibilité de 20 semaines pour les prestations de maladie ou de maternité.

La distinction entre la norme d'admissibilité aux prestations de maladie et de maternité d'une part et la norme d'admissibilité aux prestations ordinaires d'autre part est spécieuse. Dans le cas des prestations de maternité, la distinction est carrément discriminatoire à l'égard des femmes. Ce point a été soulevé dans le rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité (Comité Boyer) «Égalité pour tous» (p. 14–15).

Recommandation

S1.1 Nous recommandons que la norme d'admissibilité aux prestations de maladie et de maternité soit conforme aux normes d'admissibilité aux autres prestations.

S1.2 Nous recommandons également que les diverses normes d'admissibilité fixées en fonction du taux de chômage régional et de la catégorie des prestataires soient supprimées. La norme d'admissibilité devrait être uniforme et fixée à dix semaines pour toutes les catégories de prestataires.

Le retour à une norme uniforme d'admissibilité n'est peut-être pas un changement aussi radical pour les bénéficiaires des prestations ordinaires qu'il semble l'être. En octobre 1986, une norme d'admissibilité de plus de 10 semaines n'était appliquée que dans 14 des 48 régions économiques de l'assurance-chômage et la norme maximale de 14 semaines dans 3 seulement.

Notre proposition permettrait de simplifier le régime et d'éliminer les distinctions arbitraires et injustifiables qui existent actuellement entre les diverses catégories de prestataires.

Une période de prestations simplifiée

La période de prestations est actuellement déterminée conformément au tableau S4.1. Outre le maximum fixé pour chaque phase, le total des prestations hebdomadaires ne doit pas dépasser 50.

Le principal objectif que nous poursuivons avec une réforme de la période de prestations était de simplifier les règles tout en préservant la relation entre l'admissibilité aux prestations et la durée d'emploi des travailleurs dans les régions à chômage élevé.

La distinction entre les deux phases qui sont fonction de la durée d'emploi ne se justifie pas à notre avis. Pourquoi, après 26 semaines, une semaine de travail donnerait-elle droit à 2 fois moins de prestations qu'une semaine de travail comprise dans les 26 premières semaines d'emploi? Il n'y a pas de réponse évidente à cela.

Nous recommandons par conséquent de regrouper les première et deuxième phases en une seule liée à la durée d'emploi, une semaine d'emploi ouvrant droit à une semaine de prestations, jusqu'à concurrence de 39 semaines.

Cette modification tiendrait compte, en partie, de l'évolution de la nature du chômage au Canada. En effet, la durée moyenne du chômage qui était de 13 semaines au milieu des années 1970 est actuellement de 26 semaines.

Comme nous l'avons dit et répété, nous sommes entièrement en faveur de la formule actuelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional qui lie la période des prestations au taux de chômage.

Recommandation

S2 Nous recommandons que la formule actuelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soit conservée, mais que les distinctions administratives entre les deux «phases» soient éliminées. En outre, nous recommandons que la phase de prolongation soit appelée phase de prolongation fondée sur la situation du marché du travail pour mettre en évidence le lien avec la situation du marché du travail, mesurée par le taux de chômage.

Avec un maximum de 39 semaines pour les prestations ordinaires, fondées sur la durée d'emploi, et un maximum de 32 semaines pour la phase de prolongation fondée sur la situation du marché du travail, il nous paraît difficile de justifier l'imposition d'un maximum global de 50 semaines pour l'ensemble de la période de prestations. En imposant un tel maximum, les prestataires qui vivent dans des régions à chômage élevé sont privés des prestations de prolongation.

Recommandation

S3 Nous recommandons que le maximum global limitant la période de prestations à 50 semaines soit éliminée. Cette mesure permettra de porter le maximum de la période de prestations à 71 semaines.

Cette modification ne devrait avoir qu'une incidence financière minime puisqu'elle ne toucherait que les travailleurs des régions à chômage élevé qui justifient de plus de 20 semaines d'emploi assurables et épuisent leurs prestations.

Tableau S4.1
Catégories actuelles de prestations

Catégorie de prestations	Formule	Nombre maximum de semaines
Prestations ordinaires	Une semaine par semaine de travail au cours de la période de référence de 52 semaines, jusqu'à concurrence de 26 semaines	25 semaines
Prolongation fondée sur la durée d'emploi	Une semaine par période additionnelle de deux semaines de travail au cours de la période de référence de 52 semaines, en plus des 26 semaines de base	13 semaines
Prolongation fondée sur le taux de chômage régional	Deux semaines par demi-point de pourcentage au-delà d'un taux de chômage régional de 4 %	32 semaines

Le délai de carence

Le délai de carence de deux semaines prévu par le régime actuel crée des difficultés inutiles pour les chômeurs.

Lorsqu'on y ajoute les lenteurs administratives qui font que les chèques arrivent plusieurs semaines en retard, souvent beaucoup de familles sont forcées de demander des prestations d'aide sociale en attendant de recevoir leurs chèques d'assurance-chômage. Un régime d'assurance-chômage qui oblige les gens à demander l'aide sociale avant de recevoir leurs prestations n'atteint tout simplement pas son but.

De longues périodes d'attente avant de recevoir des prestations de maladie et de maternité ne peuvent se justifier, même pas à la lumière du délai de carence de deux semaines imposé pour les prestations ordinaires. Nous aurions préféré éliminer complètement le délai de carence dont la seule justification est qu'il endiguerait le nombre de demandes qui ne manquerait pas de monter en flèche, les gens pouvant trouver un travail immédiatement choisissant plutôt de demander des prestations.

Toutefois, nous reconnaissons que la suppression du délai de carence soulèverait une forte opposition et créerait des problèmes de coordination des prestations de maladie versées dans le cadre du Régime d'assurance-chômage et des régimes privés d'indemnisation en cas de maladie et d'accident.

Recommandation

S4.1 Nous recommandons un délai de carence de deux semaines pour les prestations ordinaires;

S4.2 un délai de carence d'une semaine pour les prestations de maladie;

S4.3 l'élimination complète du délai de carence pour les prestations de maternité et de parent;

S4.4 la garantie que le versement de prestations commencera dans la semaine qui suit la demande;

S4.5 et le versement des prestations d'assurance-chômage à la fin de la première semaine d'admissibilité, puis toutes les deux semaines par la suite.

Une nouvelle formule de calcul du maximum de la rémunération assurable

Beaucoup de travailleurs ne bénéficient pas d'une protection adéquate à cause de l'actuel mode de calcul du maximum de la rémunération assurable. Ce maximum devrait être haussé pour qu'un pourcentage plus élevé de la rémunération totale des prestataires soit assuré. Le chômage est beaucoup plus généralisé maintenant qu'il ne l'était en 1971. Le régime devrait donc assurer une plus grande partie de la rémunération. En élargissant l'assiette du régime, on améliorerait également le financement de celui-ci.

Recommandation

S5 Nous recommandons que le maximum de la rémunération assurable établi chaque année soit fixé à 125 % de la moyenne mobile de la rémunération calculée sur 8 ans.

Ce système est utilisé dans certaines provinces pour calculer le maximum de la rémunération assurable par la Commission des accidents du travail. Si on adopte le même système, la rémunération assurable par le Régime d'assurance-chômage serait suffisant par rapport aux prestations versées aux chômeurs.

Si l'on appliquait cette formule en 1986, le maximum de la rémunération assurable dépasserait d'environ 25 % le maximum actuel.

Un taux de prestations de 66,66 %

Les prestations d'assurance-chômage ne représentent actuellement que 60 % de la rémunération assurable moyenne. Cela signifie qu'une personne qui perd son emploi, demande et reçoit des prestations d'assurance-chômage subira une perte de revenu d'au moins 40 %. De plus, le délai de carence de deux semaines réduit le taux de remplacement actuel à moins de 60 % . Pour les travailleurs dont la rémunération est supérieure au maximum de la rémunération hebdomadaire assurable, le taux de remplacement est encore plus bas. Enfin, les prestataires doivent rechercher activement un emploi, remplir des cartes de déclaration et accepter les offres d'emploi convenable, «l'emploi convenable» étant défini en fonction d'une échelle de rémunération qui diminue à mesure que la période de prestations se prolonge.

Le montant des prestations d'assurance-chômage est peu élevé par rapport à la rémunération perçue avant la période de chômage. D'ailleurs, le niveau réel des prestations payées est

également faible dans l'absolu. Les travailleurs dont la rémunération assurable est égale au maximum de la rémunération hebdomadaire assurable, soit 495 $ par semaine, ont une rémunération sensiblement équivalente au revenu hebdomadaire moyen et reçoivent donc une prestation hebdomadaire maximale de 297 $. Le montant moyen des prestations payées en 1985 ne s'élevait qu'à 190 $ par semaine. Pour donner un ordre de grandeur, cela représente nettement moins que le loyer mensuel moyen payable au Canada en 1985, qui est de 370 $.

La notion d'une assurance-chômage permettant de maintenir un train de vie opulent est sans fondement. L'assurance-chômage n'est pas conçue pour éliminer la pauvreté, mais il n'en est pas moins frappant que le montant moyen des prestations reçues par ceux qui en ont bénéficiée pendant une année entière est inférieur au seuil de pauvreté établi par Statistique Canada pour les personnes célibataires vivant en milieu urbain au Canada, exception faite des plus petites villes.

La *Loi de 1971 sur l'assurance-chômage*, dans sa version originale, prévoyait deux taux de prestations : un taux de 75 % pour les prestataires avec personnes à charge et un taux de 66,66 % pour les autres. En 1976, ce taux double à été remplacé par un taux unique de 66,66 % pour tous les prestataires. En 1979, ce taux unique était réduit à 60 %.

Le taux double impliquait une évaluation des besoins du prestataire, qui n'a pas sa place dans un régime d'assurance fondé sur la rémunération et qui serait justement critiquée comme une forme de discrimination en raison de la situation familiale. Il est normal qu'il y ait un taux uniforme de prestations pour tous les prestataires. En imposant un taux uniforme, on reconnaît le fait que la relation d'emploi existe uniquement entre les travailleurs *individuels* et leur employeur, et que c'est un travailleur *individuel* qui perd sa rémunération à cause du chômage.

À notre avis, la réduction du taux de remplacement de 66,66 % à 60 % en 1979 était trop forte. Avec un taux de 66,66 %, on demande déjà aux travailleurs d'assurer eux-mêmes un minimum de 35 % de leur revenu, si l'on tient compte du délai de carence. Le taux actuel des prestations fixé à 60 % exige des travailleurs qu'ils assurent eux-mêmes au moins 42 % de leurs revenus. C'est trop.

Recommandation

S6 Nous recommandons que le taux des prestations soit porté à 66,66 %.

Pensions, indemnité de départ et indemnité de congés payés

Les décisions du gouvernement de compter l'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés aux fins du calcul des prestations d'assurance-chômage, à compter de mars 1985 ainsi que le revenu de pension depuis janvier 1986, ont soulevé plus de controverses, provoqué plus de démarches personnelles et fait l'objet de plus de lettres que toute autre question examinée par la Commission d'enquête.

Ce n'est que juste. Tenir compte de ce genre de revenu pour réduire les prestations est illogique, injuste et mal vu par le public. Il n'y a pas l'ombre d'un doute que la seule raison de ce changement était la perspective alléchante pour le ministre des Finances de pouvoir prendre 100 millions de dollars dans la poche des chômeurs sans créer trop de remous dans le public. Il s'est bien trompé.

La question n'aurait même jamais dû être soulevée. La politique qui avait été modifiée n'était en vigueur que depuis septembre 1982 et elle avait été adoptée à ce moment-là avec l'appui des employeurs et des travailleurs, pour simplifier l'application de l'article de la loi dans lequel était définie la «rémunération».

Dans une note de service datée de septembre 1982, le commissaire pour les employeurs, Monsieur W. E. McBride, expliquait les raisons du changement.

Les dispositions du règlement actuel ont causé bien des difficultés et entraîné des frais excessifs pour les travailleurs, les prestataires et la Commission de l'emploi et de l'immigration. Notamment :

— Relevé d'emploi difficile à remplir pour les employeurs; les erreurs faites sur le relevé d'emploi ont entraîné des trop-payés et des moins-payés de prestations se chiffrant par centaines de millions de dollars, ce fait étant confirmé par le Vérificateur général;

— frais d'administration excessifs pour les employeurs en raison du temps nécessaire pour remplir les relevés d'emploi et faire les vérifications ultérieures en cas d'erreur;
— problèmes de plus en plus fréquents en raison des interprétations diverses données à ces paiements effectués à la cessation d'emploi.

Pour ces raisons et d'autres encore, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada a approuvé la modification du Règlement. Les nouvelles dispositions entreront en vigueur le 5 septembre 1982, date à partir de laquelle la plupart des sommes reçues au moment de la mise à pied ou de la cessation d'emploi, ou payables après celles-ci, ne seront plus considérées comme une rémunération assurable aux fins de l'assurance-chômage.

Moins de trois ans après, cette décision était annulée, ce qui a ajouté à la confusion et aux difficultés qui devaient être éliminées par les dispositions réglementaires entrées en vigueur le 5 septembre 1982.

Ces nouvelles dispositions sont particulièrement injustes à l'égard des travailleurs ayant de longs états de service. Au moment de leur licenciement, ils peuvent avoir droit à une indemnité de départ importante et pourraient utiliser cette somme pour subvenir à leurs besoins pendant qu'ils suivent des cours, se recyclent ou s'installent ailleurs. Or, à cause des dispositions réglementaires actuelles, ils sont obligés d'utiliser leur indemnité de départ pour assurer leur subsistance quotidienne.

Il est tout à fait illogique d'inclure le revenu de pension ainsi que l'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés dans le revenu, et à ce titre, de répartir ces sommes aux fins du calcul des prestations d'assurance-chômage. Le but d'une telle répartition est de régler le problème de la ***rémunération*** perçue pendant qu'un prestataire touche des prestations, pour garantir que les prestations sont payées à des gens qui sont en chômage et à la recherche d'un emploi et non pas à des gens qui travaillent.

Les pensions, l'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés ont une chose en commun. Elles ont toutes été gagnées *avant* la cessation d'emploi. Une pension est un revenu tiré d'un fonds auquel a cotisé un salarié pendant qu'il travaillait. L'indemnité de congés payés est un droit acquis pendant la période d'emploi, qui peut être utilisée sous forme de «congés payés» ou, dans certains cas être placée dans un fonds de fiducie spécial. L'indemnité de départ est versée aux travailleurs ayant de longues années de service pour compenser la perte des droits acquis pendant leur période d'emploi. Cette indemnité est gagnée par le salarié pendant qu'il travaille. Elle est versée à la cessation d'emploi pour permettre aux travailleurs âgés de faire face aux problèmes spéciaux d'adaptation auxquels ils sont confrontés. C'est un capital, et non pas un revenu. Ces sommes font partie des avantages acquis et se retrouvent dans le Règlement uniquement parce qu'elles sont payées au moment de la cessation d'emploi.

Ces sommes ne sont pas une rémunération perçue après la cessation d'emploi. Il est donc illogique de les traiter en tant que telle.

C'est non seulement illogique, mais aussi très injuste. Un grand nombre de travailleurs, particulièrement dans l'industrie lourde, ont pris une retraite anticipée en pensant qu'ils pourraient compléter leur pension de retraite en occupant des emplois peu rémunérés après leur retraite et donc être admissibles aux prestations d'assurance-chômage s'ils se trouvaient en chômage.

Des milliers d'autres travailleurs des Forces armées et de la police doivent prendre leur retraite bien avant l'âge normal de la retraite. Ces «retraités» sont censés trouver un autre emploi après leur «mise à la retraite». Si leur pension de retraite est considérée comme un revenu, ils n'ont pas droit aux prestations d'assurance-chômage.

C'est la seule forme de revenu non liée à la rémunération régulièrement perçue qui soit comprise dans le calcul de la rémunération assurable. Les revenus de placement ou les revenus d'un REÉR, qui sont indirectement liés à l'emploi et acquis avant la cessation d'emploi, ne sont pas compris dans ce calcul. Il n'est pas juste de prendre en compte la pension et non le revenu tiré d'un REÉR pour calculer les prestations d'assurance-chômage, par exemple, pas plus qu'il est juste de tenir compte de l'indemnité de départ et non des sommes prélevées sur un REÉR ou de toute autre forme d'économie réalisée avant la cessation d'emploi.

La pension est un revenu gagné avant la cessation d'emploi et touché après. L'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés ne sont

même pas un revenu. Il s'agit d'un capital accumulé par une personne pendant qu'elle travaille.

En tant que mesure d'intérêt public, le traitement du revenu de pension, de l'indemnité de départ et de l'indemnité de congés payés est incohérent et a des résultats opposés à ceux que le paiement de ces sommes devrait avoir.

La retraite anticipée est officiellement encouragée par le gouvernement dans l'industrie, car elle permet de faciliter l'adaptation au marché du travail et d'amortir l'impact de licenciements massifs sur la collectivité. Pourtant, les dispositions en vigueur ne favorisent pas la retraite anticipée.

L'indemnité de congés payés a une telle importance qu'elle est légalement prescrite partout au Canada. Pourtant, les dispositions réglementaires lui donnent valeur de rémunération.

C'est le travailleur âgé en chômage, dont le sort est déploré publiquement par les politiciens en ce moment, qui est vraiment le plus durement touché quand il s'agit de l'indemnité de départ. Il y a déjà trop peu d'employeurs au Canada assez généreux pour verser une indemnité de départ aux travailleurs âgés qu'ils sont forcés de licencier sans que le gouvernement vienne la leur enlever par l'intermédiaire de l'assurance-chômage. Les employeurs – et les gouvernements – qui versent des indemnités de cessation d'emploi ne devraient pas être pénalisés pour cela.

Recommandation

S7 Nous recommandons que la «rémunération» qui doit entrer dans le calcul des prestations d'assurance-chômage soit définie comme étant uniquement le revenu tiré d'un emploi après la cessation de l'emploi qui a donné lieu à la demande de prestations.

Une telle définition exclut de la définition de «rémunération» tout revenu de pension, l'indemnité de départ et l'indemnité de congés payés.

La retraite et l'assurance-chômage

Si l'on ne tient plus compte du procédé «barbare» consistant à réduire les prestations d'assurance-chômage en fonction du revenu de pension ou si on supprime l'âge limite au-delà duquel une personne n'a plus droit aux prestations d'assurance-chômage, arbitrairement fixé à 65 ans, il n'en faut pas moins définir la notion de «retraite» en fonction de critères objectifs et non discriminatoires.

À l'heure actuelle, une personne n'a plus droit aux prestations d'assurance-chômage après l'âge de 65 ans, que cette personne fasse toujours partie de la population active ou non. Une prestation forfaitaire de retraite correspondant à trois prestations hebdomadaires est versée au travailleur qui quitte la population active à l'âge de 65 ans

Il y a deux autres critères qui permettraient de faire la distinction. Un des critères serait l'option retenue par la personne concernée. Une personne pourrait perdre son droit aux prestations si elle choisit sciemment de prendre une retraite anticipée. Le problème que pose un tel critère est qu'une personne n'a pas à faire officiellement un choix qui permettrait de déterminer, si elle est oui ou non effectivement à la retraite. En l'absence d'un programme public de «retraite anticipée», il est peu probable qu'un choix personnel puisse constituer un critère d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage.

L'autre façon de faire la distinction est de considérer l'activité d'une personne après qu'elle a quitté son emploi. Si elle continue d'être disponible pour travailler et cherche réellement un emploi, elle serait considérée comme en chômage et faisant partie de la population active, donc admissible aux prestations.

Dans la mesure où les notions de «disponible pour travailler» et de «recherche d'emploi» sont clairement définies, cette approche permettrait de garantir que l'assurance-chômage ne devienne pas, en fait, le programme de retraite anticipée qui manque actuellement au Canada.

Il est peu probable que l'exclusion du régime des travailleurs âgés de plus de 65 ans tiendrait si elle était contestée devant les tribunaux en vertu de la Charte des droits et libertés. De plus, un nombre croissant de personnes quittent la population active de façon permanente avant l'âge de 65 ans. L'âge de 65 ans n'est déjà plus le facteur déterminant par excellence de la retraite. Il suffirait d'une décision favorable d'un tribunal pour le reléguer définitivement aux oubliettes.

Recommandation

S8.1 Nous recommandons que la prestation forfaitaire de retraite versée en cas de retraite anticipée soit supprimée;

S8.2 que la protection actuelle du régime soit étendue aux personnes âgées de plus de 65 ans;

S8.3 que les règles et dispositions réglementaires de l'assurance-chômage contiennent une définition claire et concise des notions de «disponible pour travailler» et de «recherche d'emploi».

Grâce à cette approche, la protection du régime ne s'appliquerait qu'aux personnes qui font effectivement partie de la population active, sans discrimination, et l'on éviterait que l'assurance-chômage ne serve d'échappatoire à une politique générale sur la retraite.

Les prestations de parent

Au cours des trente dernières années, les Canadiennes sont arrivées sur le marché du travail en nombres croissants pour venir grossir le rang des salariés. Plus de cinq millions de femmes touchent actuellement un salaire au Canada, soit plus de la moitié (53 %) des femmes âgées de plus de 15 ans. Le nombre des salariées s'est accru le plus rapidement dans la tranche d'âge des 25 à 34 ans, c'est-à-dire la tranche d'âge dans laquelle la plupart des femmes ont leurs enfants.

Les femmes deviennent salariées pour les mêmes raisons que les hommes. Elles veulent tirer un revenu d'un emploi, que ce soit par choix ou par nécessité. Lorsqu'elles s'arrêtent de travailler pour donner naissance à un enfant et pour s'occuper d'un enfant, elles subissent un arrêt de rémunération dont les conséquences sont les mêmes que celles d'un arrêt de rémunération provoqué par un licenciement ou une cessation d'emploi. Elles devraient donc aussi avoir droit à des prestations basées sur la rémunération.

Nous estimons que les femmes qui arrêtent de travailler pour avoir des enfants et que les parents qui arrêtent de travailler pour s'occuper d'enfants en bas âge devraient avoir droit aux prestations d'assurance-chômage.

Les dispositions du Code canadien du travail tiennent compte de cette réalité. Elles devraient être appliquées au Régime d'assurance-chômage.

Soixante-dix pour cent des femmes en âge de procréer travaillent actuellement à l'extérieur du foyer. Les femmes se trouvent dans une situation difficile, du point de vue financier, une fois leur enfant né.

L'assurance-chômage ne remplace que 60 % du revenu pendant 15 semaines, et peu d'employeurs offrent des régimes qui permettraient de combler la différence. Le congé de maternité payé ne représente qu'une très petite part de la charge salariale des grands employeurs. Pourtant, la plupart s'oppose à toute forme de congé de maternité payé. Les congés de maternité payés les plus généreux ont été obtenus par négociation de conventions collectives et se retrouvent essentiellement dans le secteur public.

La Société canadienne des postes, qui offre un des congés de maternité payés les plus généreux, admet que celui-ci ne représente que 0,25 % de ses charges salariales. Nous reconnaissons toutefois qu'un congé de maternité payé par l'employeur pourrait représenter une charge financière importante pour les petites entreprises. Pour cette seule raison, un congé de maternité payé par l'employeur et prescrit par la loi, n'est pas une option viable.

Le Régime d'assurance-chômage, financé par des cotisations patronales et salariales, est le moyen le plus efficace et le plus juste d'assurer un congé payé aux parents pour la naissance ou l'adoption d'un enfant. Le Canada vient loin derrière les pays industriels de l'Europe pour ce qui est des prestations de maternité et de parent.

En Allemagne de l'Ouest, par exemple, les femmes peuvent prendre un congé payé de six semaines avant la naissance d'un enfant et de six mois après la naissance, au cours duquel l'employeur paye la différence entre les prestations versées par le gouvernement et le salaire moyen de l'intéressée, pendant 14 semaines.

En Suède, l'un ou l'autre parent peut prendre un congé de neuf mois et recevoir 90 % de son salaire. L'employeur en paye 75 % et le gouvernement, le reste.

Nous tenons à souligner, toutefois, que les normes de travail provinciales devraient être revues et modifiées pour que les travailleurs puissent effectivement prendre les congés pour lesquels le Régime d'assurance-chômage prévoit des prestations de parent.

Recommandation

S9.1 Nous recommandons que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour que la période de prestations de maternité accordées pour la naissance d'un enfant s'étende sur 17 semaines;

S9.2 que des prestations de parent et des prestations d'adoption soient versées pendant 24 semaines, ces prestations pouvant être partagées par les parents comme ils l'entendent;

S9.3 qu'advenant l'hospitalisation d'un enfant immédiatement après la naissance ou à un moment quelconque pendant une période de prestations de maternité, les prestataires puissent suspendre leur période de prestations, retourner au travail et continuer à toucher le reste de leurs prestations au moment où l'enfant quitte l'hôpital.

Le Comité Boyer a fait une proposition similaire concernant la durée des prestations d'assurance-chômage payées à des prestataires qui prennent un congé pour donner naissance à un enfant ou pour s'occuper d'un enfant et qui subissent un arrêt de rémunération.

Recommandations

S10 Nous recommandons que la durée des prestations de maternité, de parent et de maladie ne soit pas restreinte du fait que d'autres prestations ont déjà été touchées et que l'admissibilité à ces prestations ne soit pas refusée aux prestataires en vertu de l'article 44 s'il survient un conflit collectif.

S11.1 Nous recommandons que les prestations de parent versées par l'intermédiaire du Régime d'assurance-chômage soient appuyées de dispositions connexes dans tous les codes du travail du Canada. Celles-ci devraient prévoir 17 semaines de congé de maternité et un congé additionnel de 24 semaines pour l'un ou l'autre parent, déjà prévu dans le Code canadien du travail;

S11.2 que s'accumulent des droits d'ancienneté et des avantages sociaux durant le congé de maternité et le congé de parent;

S11.3 que la personne puisse reprendre son emploi antérieur ou un emploi équivalent après le congé de maternité ou le congé de parent.

Si nos propositions étaient adoptées, des prestations d'assurance-chômage au taux de base de 66,66 % pourraient être versées dans les cas où l'arrêt de rémunération subi pour donner naissance à un enfant et s'occuper d'un enfant se prolongerait sur une assez longue période. En eux-mêmes, ces changements constitueraient une nette amélioration et permettraient de répondre aux besoins en matière de sécurité du revenu des parents d'une façon entièrement conforme au but de l'assurance-chômage.

Il convient toutefois de noter que ce que nous proposons est loin de ce qui est offert dans d'autres pays industriels et loin de l'idéal. En principe, nous estimons qu'un arrêt de rémunération subi pour donner naissance à un enfant et prendre soin d'un enfant ne devrait pas entraîner une perte du revenu. Cela suppose que les prestations de maternité représentent à peu près 95 % du revenu.

Les travailleurs à temps partiel

Les travailleurs à temps partiel doivent travailler pour un employeur au moins 15 heures par semaine ou gagner au moins 20 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable (99 $ en 1986) pour être protégés par le Régime d'assurance-chômage. Comme le nombre de travailleurs à temps partiel augmente au Canada, ce critère exclut de la protection du régime une partie de plus en plus grande de la population active.

D'après les conclusions de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, qui étudiait des données de 1981, 40 % des travailleurs à temps partiel ne pouvaient être assurés parce qu'ils travaillaient moins de 15 heures par semaine pour un même employeur. En 1984, cette proportion était de 44,2 %, ce qui représente 747 000 travailleurs sur une population active à temps partiel de 1 689 000. Comme 70 % des travailleurs à temps partiel sont des femmes, il est clair que cette exclusion touche avant tous les femmes.

Le Comité Boyer avait également relevé le critère d'«assurabilité minimale» comme l'un des éléments du régime qui devait être modifié à la lumière de l'article 15 de la Charte des droits et libertés.

Depuis la dernière modification majeure des dispositions du régime concernant les travailleurs à temps partiel, c'est-à-dire depuis 1971, l'importance relative du travail à temps partiel dans notre économie s'est accrue radicalement.

On peut se demander si, en 1971, la situation économique justifiait les restrictions concernant la protection des travailleurs à temps partiel par le Régime d'assurance-chômage. Une chose est certaine, ces restrictions n'ont pas leur place en 1986.

Les dispositions concernant la protection des travailleurs à temps partiel soulèvent deux grands problèmes. Premièrement, pour qu'un employeur soit tenu de payer des cotisations et pour qu'un salarié soit admissible au bénéfice des prestations, il faut que son admissibilité ait été acquise dans le cadre d'un seul emploi à temps partiel exercé pour le même employeur. Le salarié qui accumule plus de 15 heures de travail ou une rémunération supérieure aux 20 % minimum, en travaillant pour plusieurs employeurs, n'a pas droit aux prestations d'assurance-chômage.

Deuxièmement, une grande proportion de personnes qui travaillent régulièrement à temps partiel justifient de moins de 15 heures par semaine. Dans le secteur bancaire, par exemple, beaucoup de salariés ne travaillent qu'une journée par semaine ou même qu'une heure et demie par jour.

À notre avis, exclure des travailleurs du droit aux prestations ne peut se justifier par le simple fait qu'ils travaillent pour plus d'un employeur. Toutes les heures travaillées devraient être prises en considération pour déterminer l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage.

Cette façon de procéder aurait un résultat positif sur deux points importants. Premièrement, elle permettrait d'éliminer toute discrimination à l'égard des personnes qui travaillent pour plusieurs employeurs. Deuxièmement, elle permettrait d'éliminer les dispositions actuelles qui poussent les employeurs à ne pas aller au-delà du seuil de 15 heures et de 20 % afin d'éviter d'avoir à payer des cotisations.

Il faudra fixer le nombre minimum d'heures de travail donnant droit à la protection du Régime d'assurance-chômage en essayant de trouver un juste équilibre, car il s'agit d'étendre la protection du régime tout en préservant l'essence même de celui-ci.

La solution extrême serait une protection garantie dès la première heure travaillée et le premier dollar gagné, ce qui revient à assurer des personnes ayant un taux d'activité si bas que le concept même de «chômage» n'aurait plus de sens. Quelque soit la solution, on ne peut ignorer que le travail à temps partiel occupe aujourd'hui, par rapport à l'emploi total au Canada, une plus grande place qu'en 1971. Toute modification du régime doit tenir compte de ce fait.

Recommandation

S12.1 Nous recommandons que les salariés et les employeurs paient des cotisations d'assurance-chômage pour toutes les heures de travail;

S12.2 que la condition minimale d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage soit de six heures de travail régulier par semaine;

S12.3 que soient remboursées, par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu, les cotisations aux salariés qui n'arrivent pas à remplir les conditions requises pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage au cours d'une année d'imposition donnée. Les cotisations de l'employeur ne seraient pas remboursées.

L'assurance-chômage et les conflits collectifs

Aux termes de l'article 44 de la *Loi sur l'assurance-chômage*, les travailleurs qui ne touchent plus de rémunération à cause d'un arrêt de travail dû à un conflit collectif ne sont pas admissibles au bénéfice des prestations. Cet article de la loi vise à garantir que le Régime d'assurance-chômage et la CEIC sont neutres en cas de conflits collectifs. Nous acceptons ce principe fondamental de neutralité. Toutefois, au cours des années, à cause de la jurisprudence qui a découlé de l'application de cet article et de certaines pratiques administratives de la CEIC, des prestations ont été refusées à des personnes auxquelles cet article ne devait pas s'appliquer.

Entre autres problèmes dans ce domaine, il faut signaler l'élargissement de la notion de participation à un conflit collectif pour englober des travailleurs qui ne participaient pas au conflit collectif ou qui n'y étaient pas directement intéressés. Par exemple, au cours des années, on a relevé des cas de travailleurs licenciés qui se sont vu refuser des prestations parce qu'ils étaient membres du même syndicat que les autres employés du même employeur, lesquels étaient alors en grève, et parce que l'aide aux grévistes provenait d'un fonds de grève commun. Les travailleurs licenciés ont été considérés comme des parties du conflit parce qu'ils le financaient au moyen de leurs cotisations syndicales versées avant le licenciement. De façon analogue, il suffit qu'un travailleur décide de participer à un conflit collectif (p. ex., en refusant de se présenter au travail pour un employeur dont les salariés sont en grève) pour que tous les travailleurs de la même classe ou du même rang que cet individu se voient refuser des prestations d'assurance-chômage.

Ces règles relatives au «financement» et à la «classe» ou au «rang» ne sont pas équitables. Elles étendent l'application de l'article 44 au-delà de la portée qu'il avait à l'origine et, en fin de compte, amènent le Régime d'assurance-chômage à favoriser les employeurs.

Recommandation

S13 Nous recommandons que l'article 44 soit remanié de façon à préciser que les seules personnes à ne pas être admissibles aux prestations sont celles qui participent directement à un arrêt de travail ou qui sont visées par une convention collective à laquelle se rapporte cet arrêt de travail. La définition d'un participant direct ne devrait pas s'appliquer aux travailleurs qui refusent de traverser la ligne de piquetage formée par des travailleurs participant directement à un conflit collectif.

L'objet de l'article 44 est d'empêcher que des prestations ne soient versées aux personnes dont la rémunération est interrompue parce qu'elles participent à un conflit collectif. Toutefois, il arrive à l'occasion qu'au cours d'un conflit collectif des événements se produisent et qu'ils donnent lieu à une demande de prestations qui pourrait être formulée en l'absence d'un conflit collectif. Certains de ces autres motifs de demandes de prestations devraient être reconnus, même si un conflit collectif est en cours. À cet égard, trois genres de situations sont particulièrement probantes :

1 les situations où un employeur déclare qu'un conflit collectif interrompt la totalité ou une partie de ses activités et, par conséquent, met en disponibilité ou licencie certains travailleurs ou tous les travailleurs à un lieu de travail;
2 les demandes de prestations découlant de la naissance ou des soins d'un enfant, qui seraient par ailleurs valables;
3 les demandes de prestations de maladie, qui seraient par ailleurs valables.

Dans chacune de ces situations, on peut équitablement supposer que, même s'il n'y avait pas de conflit collectif, les travailleurs concernés ne retourneraient pas au travail. Par conséquent, l'arrêt de rémunération ne devrait pas être considéré comme le résultat du conflit collectif lui-même.

Recommandation

S14 Nous recommandons que les prestations de maladie, de maternité et de parent et que les prestations découlant de licenciements qui auraient eu lieu en dépit d'une grève, ne soient pas visées par la règle concernant les conflits collectifs.

Nous nous préoccupons également de deux aspects de l'application de la définition d'un conflit collectif aux fins du Régime de l'assurance-chômage. D'abord, selon cette définition, la loi permet de refuser des prestations à des travailleurs visés par un lockout illégal déclaré par leur employeur. Ces travailleurs n'ont absolument aucun contrôle de la situation et les lockouts illégaux ne font pas partie du processus de négociation collective sanctionné par la loi.

Recommandation

S15 L'article 44 ne devrait pas permettre de refuser des prestations aux travailleurs visés par un lockout illégal.

En outre, conformément à la règle établie par la jurisprudence, on considère qu'un conflit collectif a pris fin lorsque 85 % des travailleurs

employés au début de ce conflit sont retournés au travail. Cette règle ne se fonde sur aucune disposition de la loi ni du Règlement.

Recommandation

S16 Un conflit devrait être considéré comme ayant pris fin lorsque les parties concernées ont ratifié un protocole d'entente ou une convention collective, ou les deux.

Dans le cas de grèves prolongées, un autre problème se présente souvent lorsque des travailleurs en grève exercent d'autres emplois et sont, par la suite, licenciés de ces derniers. La loi est très stricte au sujet de ces emplois et prescrit que le prestataire doit prouver qu'il s'est engagé «de bonne foi» à un emploi dans le cadre de la même occupation ou qu'il exerce une occupation de «façon régulière».

Le fait de placer, aux termes de ces alinéas de l'article 44 de la Loi, le fardeau de la preuve sur le prestataire est inéquitable et probablement en contradiction avec les dispositions de la Charte des droits et libertés.

La Loi ne devrait pas juger d'avance les motifs des travailleurs qui cherchent un emploi. Lorsqu'il y a fraude, l'administration de l'assurance-chômage peut invoquer d'autres dispositions de la loi qui, à juste titre, lui attribuent le fardeau de la preuve.

Recommandation

S17 Les exigences spéciales voulant qu'un travailleur en grève doive prouver qu'il exerce un emploi «de bonne foi» ou une autre occupation «de façon régulière» pour présenter une demande de prestations par suite de son licenciement d'un emploi n'ayant aucun rapport avec la grève, devraient être supprimées de l'article traitant des conflits de travail.

Travail pendant la période de prestations et retrait temporaire de la population active

Rémunération en période de prestations

À l'heure actuelle, les prestataires peuvent toucher une rémunération équivalant tout au plus à 25 % des prestations, en période de prestations, sans subir de baisse. Lorsque ce pourcentage maximal est dépassé, les prestations sont alors réduites de un dollar pour chaque dollar de rémunération additionnelle.

C'est là une question qui a été fréquemment soulevée au cours des audiences, particulièrement par les représentants des employeurs du secteur du commerce de détail. Ceux-ci ont manifesté un certain appui à l'idée de permettre aux prestataires de «compléter» leurs prestations sous réserve d'un taux uniforme de remboursement fiscal des prestations d'assurance-chômage, au lieu d'établir une rémunération maximale fixe en fonction des prestations. La proposition de la Commission, à savoir verser des prestations au taux régulier (60 % actuellement, 66,66 % selon notre proposition) pour combler la différence entre la rémunération réelle et le maximum assurable, répond aux demandes des petites entreprises.

Les propositions concernant la question du «complément» sont apparemment assez simples, mais un examen plus poussé fait ressortir de sérieux problèmes d'ordre administratif et conceptuel.

Sur le plan administratif, l'abandon du principe de l'exonération uniforme de la rémunération perçue en période de prestations au profit de la méthode du «supplément» amènerait les administrateurs de l'assurance-chômage à évaluer le revenu et à rajuster les prestations d'un nombre de prestataires beaucoup plus grand, car toute méthode retenue commencerait à s'appliquer à partir du premier dollar gagné. En outre, un tel système ferait monter considérablement le nombre de demandeurs susceptibles de remplir les conditions requises pour recevoir des prestations d'un très petit montant.

Par exemple, tout demandeur réemployé à un taux de salaire inférieur au maximum assurable et à sa rémunération antérieure aurait droit à un «complément», même s'il n'est plus en chômage.

Cet exemple d'application soulève le problème conceptuel que pose la notion de «complément». En effet, ces propositions rendent floue la distinction entre «emploi» et «chômage». Comme le montre l'exemple ci-dessus, n'importe qui pourrait travailler 40 heures par semaine, tout en touchant des prestations d'assurance-chômage.

Selon nous, l'assurance-chômage doit, comme son nom l'indique, protéger contre le chômage, et ne doit pas être un programme de subventions

salariales. Elle doit avoir pour objectif de soulager les conséquences du chômage pendant la recherche active d'un emploi, et non les conséquences inhérentes à une rémunération insuffisante. Il s'agit bel et bien d'une assurance-chômage et non d'un supplément de revenu.

La recherche d'un emploi est un élément à la base même de l'assurance-chômage. Modifier la méthode de calcul des prestations pour permettre des versements aux prestataires qui travaillent à plein temps, ou qui ne peuvent se chercher un emploi qu'à temps partiel, irait à l'encontre de ce principe fondamental.

Par ailleurs, obscurcir la distinction entre emploi et chômage causerait certains problèmes administratifs. Comme on l'a mentionné, l'application des exigences relatives à la recherche d'un emploi en serait plus complexe, voire impossible. De par le fait même qu'il serait possible de travailler à plein temps tout en touchant des prestations d'assurance-chômage, la même personne pourrait acquérir le droit de présenter une demande de prestations ultérieure, tout en touchant des prestations d'assurance-chômage.

Enfin, la formule du «complément» pourrait aisément avoir des effets néfastes sur les mesures incitant à travailler en période de prestations. Dans le cadre de ces propositions, les prestataires ne conserveraient que 33,33 % (taux de prestations de 66,66 %) ou 40 % (taux de prestations de 60 %) de la rémunération gagnée en période de prestations. Réduire le taux réel de la rémunération touchée en période de prestations à un tiers du montant nominal nuirait considérablement à l'attrait du travail à temps partiel en période de prestations.

Pour ces raisons, nous nous opposons à des changements fondamentaux aux règles qui régissent le travail en période de prestations.

Nous pensons néanmoins qu'un certain relâchement des restrictions imposées à la rémunération en période de prestations pourrait avoir des effets bénéfiques.

Emploi de courte durée en période de prestations

Le problème que pose le travail de courte durée est quelque peu différent. En effet, le bénéficiaire de prestations d'assurance-chômage qui a la possibilité d'occuper un emploi de courte durée a l'alternative suivante : décider de bloquer la demande en cours, gardant ainsi la possibilité de la rétablir lorsque l'emploi de courte durée a pris fin; ou mettre fin à la demande de prestations en espérant que l'emploi de courte durée se prolonge, du moins pendant une période suffisamment longue pour lui permettre de redevenir admissible aux prestations par la suite.

Chaque choix présente bien sûr ses propres risques. Si le nouvel emploi ne dure pas suffisamment longtemps pour permettre à l'intéressé de redevenir admissible et qu'il a mis fin à la demande de prestations, celui-ci perdrait son admissibilité au terme du nouvel emploi. Les normes d'admissibilité plus rigoureuses à l'endroit des réitérants dans une seule période de 52 semaines compliquent d'autant le rétablissement de l'admissibilité. En outre, si une demande demeure active, il se peut qu'on ne tienne pas compte du nouvel emploi pour établir l'admissibilité accrue à des prestations d'assurance-chômage.

Le programme fonctionne de façon telle que le prestataire est tenu de faire un choix à un moment où il n'est pas en mesure d'en prévoir les conséquences, un choix qui pourrait entraîner le refus de prestations qui, autrement, auraient été versées.

Les employeurs du secteur agricole en particulier se sont plaints que l'absence d'une approche rationnelle à l'égard du travail de courte durée en période de prestations leur posait un sérieux problème pour recruter des travailleurs pour de courtes périodes, par exemple pour les récoltes, les plantations et le conditionnement.

Selon nous, l'application de tous les programmes d'assurance sociale devrait reposer sur un principe fondamental, à savoir que les règles en vigueur n'amènent pas les éventuels prestataires à choisir au hasard.

Recommandation

S18.1 Pour déterminer l'admissibilité à l'assurance-chômage d'un prestataire qui est réemployé avant que sa demande de prestations n'ait pris fin, nous recommandons que l'admissibilité en vertu de la demande de prestations antérieure soit accrue d'une semaine pour chaque semaine d'emploi assuré;

S18.2 que l'admissibilité soit fondée sur le plus élevé des deux nombres de semaines suivants : le nombre de semaines restant d'après la demande de prestations antérieure, augmenté conformément au point A, ou le nombre de semaines auquel l'intéressé aurait droit selon une *nouvelle* demande s'appuyant sur le nouvel emploi assuré.

Cette proposition éliminerait la nécessité, pour les prestataires, de deviner la durée de tout nouvel emploi. On leur accorderait le «bénéfice du doute» dans l'évaluation de l'admissiblité aux prestations.

Retrait temporaire de la population active

En vertu des règles actuelles du régime, une demande de prestations est établie d'après le nombre de semaines de travail d'un éventuel prestataire pendant une «période de référence», soit les 52 semaines qui précèdent immédiatement la date de présentation d'une demande.

Dans certaines circonstances, la période de référence peut être prolongée jusqu'à concurrence de 104 semaines, pour couvrir les périodes de retrait temporaire de la population active rémunérée.

Ces limitations sont la cause de nombreux problèmes. Par exemple, les personnes qui travaillent à l'étranger n'ont souvent pas droit à des prestations à leur retour au pays. C'est le cas des volontaires qui, partis œuvrer au développement des pays du Tiers monde, abandonnent souvent leur emploi au Canada en sachant qu'ils ne tireront que des salaires symboliques de leur affectation à des projets de développement parrainés par des organismes non gouvernementaux établis au Canada. De retour au pays, ils sont très souvent obligés de chercher du travail et ils ne peuvent toucher de prestations d'assurance-chômage pour la simple et bonne raison que la durée de leur séjour en dehors du pays est supérieure à la période de référence.

Le même problème se pose aux travailleurs canadiens du secteur pétrolier qui vont à l'étranger pour trouver un emploi et perdent les droits qu'ils avaient précédemment acquis au chapitre de l'assurance-chômage. Les personnes qui abandonnent la population active rémunérée pour travailler à leur propre compte ou qui lancent une nouvelle entreprise peuvent elles aussi ne pas avoir droit à des prestations d'assurance-chômage si l'entreprise fait faillite, les forçant ainsi à se trouver un autre emploi.

Enfin, les employés qui font la grève pendant des périodes prolongées se heurtent à des problèmes semblables. En effet, tout travailleur en grève ne peut toucher de prestations d'assurance-chômage à moins qu'il ne prouve qu'il a un emploi légitime chez un deuxième employeur. Or, lorsque la grève prend fin, l'admissibilité des grévistes à l'assurance-chômage peut être limitée par le fait même qu'en période de grève, ils ne sont pas considérés comme membres de la population active.

Recommandation

S19 Les personnes qui quittent la population active et souhaitent avoir la possibilité de présenter une demande de prestations d'assurance-chômage lorsqu'elles en redeviennent membres devraient pouvoir faire «bloquer» le paiement des prestations auxquelles elles avaient droit jusqu'au moment de leur réintégration à la population active.

En vertu de cette proposition, les travailleurs pourraient prendre un «congé» pendant lequel ils seraient considérés comme inactifs du point de vue de l'assurance-chômage et réserver leurs droits aux prestations pour le moment où ils redeviendraient membres de la population active.

Ce «bloquage» d'une demande pourrait être automatique dès que plus de deux semaines se sont écoulées pendant lesquelles un travailleur n'a pas payé de cotisations ni reçu de prestations. Un tel «bloquage» pourrait également être effectué sur demande.

Les travailleurs agricoles

Les travailleurs agricoles sont soumis aux critères habituels d'admissibilité au régime, mais ils doivent en outre avoir travaillé au moins sept jours pour le même employeur avant que leur emploi ne soit assurable. Le gouvernement a essayé de justifier cette disposition discriminatoire en disant qu'elle réduisait les formalités administratives pour les agriculteurs. Cela ne permet pas de justifier l'imposition de conditions d'admissibilité

plus strictes aux travailleurs agricoles, d'autant plus que cette catégorie de travailleurs a particulièrement besoin de protection pour tous les aspects de son emploi, y compris la protection de l'assurance-chômage. Dans une lettre adressée au président du CTC, reçue en juillet 1983, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration de l'époque, M. Lloyd Axworthy, reconnaissait que les conditions spéciales d'admissibilité imposées aux travailleurs agricoles pourraient bien contrevenir à l'article 15 de la Charte des droits et libertés.

Recommandation

S20 Nous recommandons la suppression de la condition d'admissibilité imposée aux travailleurs agricoles, selon laquelle ils doivent avoir travaillé au moins sept jours pour le même employeur avant que leur emploi ne soit assurable.

Les travailleurs indépendants

Au cours des audiences qu'a tenues la Commission, on a souvent proposé que le revenu entrant dans le calcul de l'impôt comme un revenu tiré d'un emploi indépendant soit assurable aux fins du Régime d'assurance-chômage. Des groupes d'artistes du spectacle et d'artistes qui pratiquent les arts visuels, par exemple, ont demandé un «double statut» qui leur permettrait d'être des salariés aux fins de l'assurance-chômage et des travailleurs indépendants aux fins de l'impôt sur le revenu, comme le sont actuellement les chauffeurs de taxi.

Les dispositions incohérentes concernant les travailleurs indépendants devraient être supprimées. Les arguments présentés par ceux qui estimaient être, quelle que soit la source de leurs revenus, effectivement des salariés, étaient convaincants.

Il faudrait faire la distinction, dans les dispositions réglementaires, entre les travailleurs indépendants qui sont effectivement des salariés, et ceux qui exploitent une entreprise. Il faudrait également établir des critères qui permettraient de déterminer qu'une personne rentre effectivement dans l'une ou l'autre catégorie et est réellement disponible pour travailler.

Les personnes qui sont traitées comme des travailleurs indépendants aux fins de l'impôt sur le revenu devraient être admissibles aux prestations, à condition qu'elles soient effectivement des salariées, que leur revenu soit attribuable à leur seule activité et qu'elles n'aient aucun contrôle sur ce revenu. Cela permettrait d'étendre la protection du régime à toute personne qui travaille en vertu d'un contrat de travail, explicite ou implicite, pendant un total de dix semaines au cours de la période de référence. Des dispositions réglementaires spéciales devraient être adoptées pour déterminer l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage des «salariés» indépendants. Ces dispositions devraient définir les emplois auxquels s'applique le régime, la période de travail nécessaire pour être considéré comme un travailleur indépendant ainsi que la recherche d'emploi.

Les autres travailleurs indépendants qui ne répondent pas à ces critères auraient la possibilité, d'une part, de conserver leur admissibilité aux prestations acquise précédemment dans le cadre d'un autre emploi en bloquant le versement des prestations lorsqu'ils quittent un emploi assurable et, d'autre part, de toucher ces prestations lorsqu'ils perdent le revenu tiré d'un travail indépendant. Dans ce cas, ils seraient évidemment obligés de chercher un emploi dans le genre de celui qu'ils occupaient avant de travailler à leur compte.

Les prestations de pêcheur

En 1984, 55 944 pêcheurs cotisaient au Compte d'assurance-chômage; ils déclaraient une rémunération brute de 855 millions de dollars et une rémunération assurable de 220 millions de dollars.

À la même date, les prestataires bénéficiant des dispositions de la *Loi sur l'assurance-chômage* qui vise les pêcheurs étaient au nombre de 35 152. On estimait que le montant des recettes tirées des cotisations était de 12,9 millions de dollars et que celui des prestations payées s'élevait à 163,4 millions de dollars, la moyenne des versements s'établissant à 4 544,78 dollars. Les prestations des pêcheurs représentaient de 20 à 25 % de la valeur des prises.

Au total, 35 925 prestataires ont touché des prestations totalisant 163,4 millions de dollars. La province comptant le plus grand nombre de prestataires (12 462) était Terre-Neuve, suivie de la Nouvelle-Écosse (7 819) et de la Colombie-Britannique (6 141). C'est également à Terre-

Neuve que le montant des prestations payées était le plus important : il s'élevait à plus de 57 millions de dollars, soit plus du tiers de tous les versements.

Selon le gouvernement de Terre-Neuve, quelque 11 000 pêcheurs, soit 85 % de ceux qui se livrent à la pêche côtière, touchent des prestations d'assurance-chômage; ils représentent presque 40 % des pêcheurs canadiens bénéficiant de celles-ci. Les statistiques tirées des dossiers fiscaux de 1983 indiquent que les prestations d'assurance-chômage comptent pour plus de 40 % du revenu total d'un pêcheur.

Il existe trois genres de pêche au Canada. Le premier, la pêche de subsistance – pratiquée le long des côtes, dans le nord et en eau douce – concerne surtout les régions situées au nord du 50e parallèle. Le deuxième est la pêche cyclique pratiquée dans les parties méridionales de la côte Atlantique et du golfe du Saint-Laurent. Il s'agit essentiellement d'une pêche commerciale où les périodes de forte et de faible production se succèdent selon un cycle d'environ sept ans. Le troisième genre de pêche se caractérise par des prises extrêmement irrégulières : sans raison apparente, ou du moins pour des raisons qui ne sont pas encore entièrement comprises, les prises peuvent varier énormément d'une année à l'autre, ce qui entraîne des fluctuations marquées de la capacité de pêche et des investissements connexes.

En ce qui concerne la pêche de subsistance, qui intéresse principalement le nord-est de Terre-Neuve, le Labrador, la rive nord du Bas Saint-Laurent, le nord des Prairies et les Territoires du Nord-Ouest, on ne peut considérer la stabilisation du revenu comme une mesure souhaitable, car elle ne peut avoir pour effet que de perpétuer l'indigence actuelle.

Trois sortes distinctes de prestations d'assurance-chômage sont offertes aux pêcheurs. Ceux qui reçoivent un salaire prévu par contrat (sur les chalutiers de haute mer) sont admissibles aux prestations ordinaires. Les pêcheurs indépendants travaillant sur un bateau de pêche à longueur d'année, selon la définition de la CEIC, peuvent recevoir des prestations de pêcheur à longueur d'année. Les pêcheurs indépendants se livrant à la pêche saisonnière (pêche côtière) sont admissibles aux prestations de pêcheur saisonnier. C'est à cette dernière catégorie qu'appartient la majorité (environ 90 %) des pêcheurs bénéficiant de prestations d'assurance-chômage.

Pour être admissibles aux prestations de pêcheur saisonnier, les pêcheurs doivent satisfaire à la norme d'admissibilité de leur région et avoir pêché pendant six semaines. Plus la période de travail d'un pêcheur est longue, plus longtemps il peut recevoir des prestations. Les pêcheurs sont aussi admissibles à des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. Les périodes de prestations s'étendent du 1er novembre au 15 mai ou du 1er mai au 15 novembre, selon la saison choisie. Grâce aux prestations de prolongation, les pêcheurs peuvent travailler dix semaines et toucher des prestations durant une période pouvant atteindre 29 semaines.

Avant 1983, le calcul des prestations de pêcheur saisonnier se fondait sur la rémunération moyenne de l'ensemble des semaines d'emploi assurable. Cela revient à dire que si la rémunération diminuait dans la dernière partie de la saison de pêche, les pêcheurs pouvaient avoir intérêt à s'arrêter de travailler pour éviter de réduire le taux des prestations. Selon le Groupe d'étude des pêches de l'Atlantique, certains pêcheurs cessaient effectivement de travailler avant la fin de la saison pour des raisons tenant aux prestations. Il en résultait une aggravation de la saturation des usines de transformation du poisson durant la haute saison ainsi que de leur surcapacité durant la morte saison.

Pour lutter contre cette tendance, la clause des «dix meilleures semaines» fut ajoutée au Règlement sur l'assurance-chômage en 1983 : elle prévoyait, en ce qui concerne les pêcheurs dont la période de pêche est d'au moins 15 semaines, que le calcul du taux des prestations serait fondé sur le revenu des dix meilleures semaines. La raison d'être de cette mesure était la suivante : si les pêcheurs n'étaient pas pénalisés par une réduction des prestations d'assurance-chômage par suite d'un calcul tenant compte de la saison intermédiaire, ils continueraient à pêcher plus longtemps, toucheraient moins de prestations d'assurance-chômage et approvisionneraient régulièrement les usines de transformation du poisson, ce qui contribuerait à la diminution des frais généraux de celles-ci.

L'étude effectuée par la suite par le ministère des Pêches et Océans et qui portait sur les réper-

cussions de la mesure relative aux «dix meilleures semaines», indique que celle-ci a une incidence positive, particulièrement à Terre-Neuve où le nombre de prestataires faisant état de 11 à 14 semaines de travail a diminué de façon marquée, tandis que celui des prestataires déclarant 15 semaines de travail a fortement augmenté.

Recommandation

S21 Nous recommandons que le paragraphe 85(9) de la partie V du règlement sur l'assurance-chômage soit modifié de façon à indiquer que le nombre maximal de semaines pour lesquelles des prestations initiales sont payables est égal au nombre de semaines d'emploi assurable comprises dans la période de référence.

Les organisations et les syndicats représentant les pêcheurs reconnaissent que le versement de prestations d'assurance-chômage ne constitue pas nécessairement le moyen le plus souhaitable ou le plus efficace de stabiliser le revenu. Même si tous s'entendent sur le fait que l'assurance-chômage des pêcheurs indépendants n'a pas sa place dans le régime général et ne devrait pas continuer indéfiniment à y être intégrée, le gouvernement n'a jamais promis qu'une meilleure formule de stabilisation du revenu la remplacerait. Même lorsqu'elle a été mise en place en 1957, l'assurance-chômage des pêcheurs était considérée comme une mesure répondant à la nécessité de fournir un supplément de revenu aux pêcheurs dont les ressources étaient modestes, particulièrement dans les provinces de l'Atlantique.

On s'inquiète aussi de la possibilité de mesures de représailles de la part des États-Unis si les prestations de pêcheur relèvent d'un régime distinct, et certains ont l'impression que l'inclusion de l'assurance des pêcheurs dans le cadre plus général de l'assurance-chômage la rend moins vulnérable aux critiques. De plus, peu de pressions s'exerçent pour que les pêcheurs cessent d'appartenir au Régime d'assurance-chômage. Cela peut s'expliquer par le mode actuel de financement qui n'impose pas aux autres participants de supporter le coût net du régime. Le gouvernement assume la totalité des frais en excès des cotisations versées par les pêcheurs.

Recommandation

S22.1 Nous recommandons que l'assurance-chômage des pêcheurs continue à être régie par les dispositions relatives aux prestations de pêcheur de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

S22.2 Nous recommandons de plus que le Canada reconnaisse l'existence de problèmes propres aux régions inexploitées ou sous-développées du Nord en ce qui concerne le niveau de revenu, et que des programmes spéciaux soient mis sur pied en vue d'assurer un supplément du revenu et le développement économique.

Durant les audiences, on a exprimé l'opinion qu'il convenait de stabiliser d'une année à l'autre les revenus de ceux qui dépendent de la nature pour vivre et dont la capacité de gain peut être limitée par la nécessité de la conservation des ressources, les caprices du temps et une distribution arbitraire des richesses naturelles.

Comme ceux des pêcheurs, les revenus des chasseurs et des piégeurs dépendent des licences et des quotas imposés par le gouvernement ainsi que des saisons, des fluctuations naturelles des ressources, des conditions géographiques et climatiques, des possibilités d'emploi à la morte saison et des coûts de production liés aux marchés internationaux qui décident des prix.

En raison de ces obstacles, tant naturels qu'imposés par l'État, le revenu fluctue. Il est donc nécessaire de le stabiliser et de lui apporter un supplément. Les chasseurs et les piégeurs, comme les pêcheurs, pourraient attendre très longtemps avant qu'on ne leur offre une forme quelconque de supplément ou de stabilisation du revenu.

Recommandation

S23 Nous recommandons que les chasseurs et les piégeurs soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage en vertu des dispositions relatives aux prestations de pêcheur de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Chapitre 5 : Financement

Pour l'année civile 1985, les coûts totaux imputés au Compte d'assurance-chômage se sont élevés à environ 11,5 milliards de dollars. De ce montant, approximativement 3 milliards de dollars ont été versés par les contribuables et le reste, soit 8,5 milliards de dollars, représente les cotisations des employés et des employeurs. En 1984-1985, le contribuable a également payé 1,9 milliard de dollars pour les programmes de création d'emplois, de formation et d'emploi non financés par le Compte d'assurance-chômage.

En 1986, les coûts totaux estimatifs du régime (en supposant des frais d'intérêt supérieurs à 400 millions de dollars) pourraient atteindre 11,1 milliards de dollars, dont à peu près 8,4 milliards représentent la part des employeurs et des employés, et 2,7 milliards la part du gouvernement. Les coûts estimatifs des activités non financées à même le Compte d'assurance-chômage se chiffrent à 1,3 milliard de dollars et à 1,7 milliard de dollars respectivement pour 1985-1986 et 1986-1987.

L'unicité du Régime d'assurance-chômage canadien tient à son mode de financement tripartite, à savoir par les employés, les employeurs et le gouvernement. Le gouvernement fédéral finance les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, les prestations payées aux pêcheurs indépendants qui dépassent le montant des cotisations versées par ces derniers et les prestations de prolongation accordées aux personnes qui suivent un cours de formation reconnu ou participent à des projets approuvés de travail partagé ou de création d'emplois. Les cotisations des employeurs et des employés couvrent le coût des autres éléments, soit les prestations initiales et les prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi; les prestations de maladie, de maternité et de retraite; les prestations pour travail partagé et l'administration du Régime d'assurance-chômage, dont le service national de placement. La Loi détermine les responsabilités de chacun en matière de financement et fixe les tables de cotisations.

Plus précisément, l'article 62 de la *Loi sur l'assurance-chômage* prévoit l'établissement de taux de cotisations suffisamment élevés pour couvrir les coûts incombant aux employeurs et aux employés pour une année donnée, rajustés de façon à réduire ou à éliminer tout excédent ou déficit escompté à la fin de l'année. L'article 63 donne une définition précise du coût incombant aux employeurs et aux employés, ainsi que de la méthode à utiliser pour déterminer le taux de cotisations maximum ou minimum (également appelé taux de cotisations obligatoire) qui peut être fixé pour une année donnée lorsqu'on s'attend à un excédent ou à un déficit du Compte d'assurance-chômage.

Pour ce qui est des coûts du secteur privé, les employeurs en absorbent 58,3 % en vertu d'un mécanisme de répartition (adopté en 1971) exigeant que les contributions patronales soient supérieures de 40 % à celles des employés. Ceux-ci en assument donc 41,7 %. Les échelles de cotisations sont rajustées chaque année pour assurer que les recettes perçues seront suffisantes.

Or, le Compte d'assurance-chômage n'a pas toujours affiché un parfait équilibre budgétaire.

Après plusieurs années de déficit, les comptes publics pour l'année 1985 ont enregistré un excédent de 150 millions de dollars du Compte d'assurance-chômage, ramenant ainsi le déficit cumulatif à 4,4 milliards de dollars. Cette amélioration de 842 millions de dollars tient essentiellement à des facteurs comme la baisse du taux de chômage et la proportion plus élevée des prestations ordinaires payées par le gouvernement.

En 1986, les recettes nettes tirées des cotisations devant se chiffrer à 9,5 milliards de dollars, l'excédent annuel pourrait atteindre 1,1 milliard de dollars, ce qui ramènerait le déficit cumulatif à environ 3,3 milliards de dollars.

Les cotisations ouvrières et patronales sont fondées sur la rémunération hebdomadaire. Pour 1986, les taux sont de 2,35 $ par 100 $ de rémunération hebdomadaire des employés et de 3,29 $ par 100 $ de dépenses salariales des employeurs. La rémunération excédant le plafond fixé (495 $ par semaine en l'année 1986) n'est pas sujette au versement de cotisations ouvrières ou patronales, et les cotisations versées font partie des dépenses déductibles de l'impôt tant pour les employeurs que pour les employés.

Des réductions des taux de cotisations sont permises pour les employeurs qui offrent un régime enregistré d'assurance-salaire couvrant les périodes de maladie. Ces réductions représentent habituellement 10 % environ du montant total des cotisations patronales. Les employeurs sont tenus de remettre à leurs employés 5/12 de toute réduction éventuelle des cotisations sous la forme de salaires ou d'avantages sociaux accrus. Cette disposition a pour objet de maintenir, du moins en principe, le rapport 1.4:1 de la répartition des cotisations entre employeurs et employés.

Les tables de cotisations s'appliquent uniformément dans tous les secteurs d'activité et rien n'est fait pour ajuster le montant des cotisations en fonction du tableau des prestations payées dans un région ou une province donnée. En conséquence, les ratios coûts des prestations-cotisations versées varient considérablement tant pour les secteurs d'activité que pour les provinces ou territoires.

Rôle du gouvernement à l'égard du financement de l'assurance-chômage

Nous sommes d'avis que le mode de financement tripartite du Régime d'assurance-chômage par les employeurs, les employés et le gouvernement est une formule satisfaisante qui devrait être maintenue. D'après nous, le Régime d'assurance-chômage devrait être financé essentiellement à même les cotisations versées. Le gouvernement devrait assumer les coûts supplémentaires des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage, ainsi que les prestations de pêcheur, de chasseur et de piégeur et divers programmes du marché du travail. Nous pensons que cela va dans le sens des préoccupations plus vastes de la société à l'égard des aspects du chômage qui ne dépendent pas de la volonté des employeurs ni des employés et qui traduisent les résultats des politiques économiques, du commerce international, des politiques fiscales et autres.

Le financement du régime par la perception de cotisations patronales et ouvrières est compatible avec les prémisses de l'assurance sociale, au sens où les risques de tous les employés sont assurés au moyen d'une caisse commune financée par tous à parts égales.

Recommandation

S24.1 Nous recommandons que le financement du Régime d'assurance-chômage demeure tripartite, en d'autres mots, qu'il soit toujours financé par des cotisations patronales et ouvrières et par des contributions du gouvernement fédéral;

S24.2 que le gouvernement fédéral continue d'assumer le coût des prestations liées à la situation du marché du travail évaluée par le taux de chômage officiel dépassant 4 % (prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional), les prestations de chasseur, de piégeur et de pêcheur qui dépassent le montant des cotisations perçues et les coûts d'administration du régime;

S24.3 que les articles 37 (travail partagé), 38 (création d'emplois) et 39 (formation) soient retirés de la *Loi sur l'assurance-chômage* et que ces dispositions soient intégrées comme il se doit à la Planification de l'emploi.

Répartition des cotisations entre les employés et les employeurs

Avant 1971, les cotisations provenaient à parts égales des employés et des employeurs. Le rapport actuel de 42:58 a été fondé, du moins en partie, sur l'hypothèse selon laquelle les travailleurs ont moins de contrôle sur le chômage et ne peuvent pas, autant que les entreprises, se permettre d'en payer le coût. Des augmentations plus importantes des coûts auraient, croit-on, énormément déplu aux employeurs.

Selon la théorie économique, la répartition des cotisations entre les employeurs et les employés est généralement considérée sans importance. On peut voir dans la cotisation d'assurance-chômage fusionnée (actuellement

5,64 $ par 100 $) la cause d'un «écart» entre ce que l'employeur paye pour la main-d'œuvre et ce que l'employé reçoit. Du point de vue des économistes, les dispositions législatives qui dictent la façon de répartir cet écart entre les intéressés peuvent ne pas avoir nécessairement un grand rapport avec la question de savoir qui en fin de compte, «paye» pour cet écart. Selon les cas, le montant total pourrait même finir par réduire le revenu des employés.

Mais la répartition sert à d'autres fins. Elle rappelle aux employeurs et aux employés que le Régime d'assurance-chômage, bien qu'indispensable, entraîne un coût et que chaque groupe y trouve son propre intérêt. Certes, la répartition à parts égales présente un certain avantage au sens où elle souligne l'importance égale accordée à chaque groupe dans la détermination des politiques administratives. À ce propos, bon nombre de présentations entendues au cours de l'enquête préconisaient le retour à un financement à parts égales. En accord avec la proposition d'imputer toutes les prestations au Compte d'assurance-chômage, il semblerait justifié et équitable d'égaliser les parts des employeurs et des employés. Les présentations émanant des représentants des travailleurs témoignaient de la volonté des salariés de payer le coût de prestations et d'une couverture accrues.

Recommandation

S25 Par conséquent, nous recommandons que le coût des prestations soit réparti à parts égales entre les employeurs et les employés.

Cette recommandation ne vaut que si elle s'accompagne d'une amélioration correspondante des prestations.

Établissement du taux de cotisations

À ce chapitre, nous nous sommes intéressés aux systèmes qui contribueraient à la fonction de stabilisation économique de l'assurance-chômage, empêchant à court terme une hausse soudaine des cotisations en période d'augmentation du chômage, et se traduisant à long terme par un équilibre, en maintenant des taux plus élevés pendant les premières années d'un redressement économique.

Le taux de cotisations est actuellement fixé d'après une moyenne mobile des coûts et de la rémunération assurable sur trois ans. Si l'on fondait le taux sur une moyenne mobile couvrant un plus grand nombre d'années, on obtiendrait une stabilité accrue à long terme.

Recommandation

S26 Nous recommandons donc que la loi prescrive l'établissement du taux de cotisations d'après une moyenne couvrant une période de cinq à huit ans.

Toutefois, étant donné l'irrégularité des cycles économiques, les moyennes établies en vertu de la Loi correspondent rarement à la réalité. Nous pensons qu'il est préférable de laisser à la nouvelle Commission de l'assurance-chômage, plus autonome, et composée de représentants et des employeurs et des employés, le soin de prendre en main la situation telle qu'elle se présente. Nous proposons que des pouvoirs et une autonomie accrus soient accordés à la nouvelle Commission de l'assurance-chômage. Nous recommandons également l'augmentation du nombre de commissaires représentant les travailleurs et les employeurs.

Recommandation

S27 Nous recommandons également que la loi habilite la nouvelle Commission de l'assurance-chômage à fixer des taux annuellement, tout en respectant les objectifs à la fois de stabilisation de la demande et d'équilibre à moyen terme.

Financement des solutions de rechange

Lorsque nous avons élaboré les solutions de rechange que nous avançons, nous n'avons pas perdu de vue la nécessité de maintenir les coûts, tant pour le gouvernement que pour les contribuables, au niveau le plus bas possible tout en atteignant nos objectifs de refonte du Régime d'assurance-chômage.

Recettes

Selon un des principes de base qui sous-tendent notre proposition de réforme, les coûts inhérents au versement de prestations liées à la situation du marché de travail devraient être imputés aux recettes générales du gouvernement plutôt qu'aux recettes tirées des cotisations. En outre, les programmes auxiliaires – par exemple le travail

partagé, l'aide à la formation et la création d'emplois – profitent à la société dans son ensemble et devraient également être financés à même les recettes générales plutôt que les cotisations d'assurance-chômage.

En aucun cas, les recettes tirées des cotisations d'assurance-chômage ne devraient être traitées comme des recettes fiscales. À titre de charge sociale – ne couvrant qu'une partie de la rémunération totale – les cotisations d'assurance-chômage sont des impôts régressifs. Les recettes tirées des cotisations ne doivent nullement servir à financer des programmes gouvernementaux de nature générale.

Deux de nos propositions auraient pour effet d'accroître les recettes nettes tirées des cotisations.

Premièrement, la recommandation visant à augmenter le maximun de la rémunération hebdomadaire assurable pour le fixer à 125 % du salaire moyen aurait un effet positif net sur les recettes du régime. En rehaussant la limite du risque couvert, ce que fait l'augmentation du maximum de la rémunération assurable, on dispose effectivement de recettes accrues.

Deuxièmement, la proposition visant à fixer des taux de cotisations égaux pour les employeurs et les employés, en haussant les taux actuels des cotisations ouvrières, donnerait aussi des fonds additionnels. Les travailleurs qui ont présenté leur point de vue pendant les audiences se sont dits prêts à verser des cotisations plus élevées, à condition que la hausse se traduise par un régime répondant mieux à leurs besoins. Notre proposition s'inscrit explicitement dans ce contexte. La recommandation dépend précisément d'un ensemble de mesures destinées à renforcer le régime et à améliorer les prestations.

Incidence financière de nos propositions

Selon ces propositions, les sources de financement du régime se présenteraient telles qu'elles figurent (en millions de dollars) dans le tableau S5.1.

Tableau S5.1
Coût de notre proposition (en millions de dollars)

Recettes	Niveau actuel des cotisations	8 700
	Prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi (taux des prestations de 66,66 %) financées à même les recettes de l'État	2 285
	Augmentation du maximum de la rémunération assurable (25 %)	1 100
	Égalisation des taux de cotisations de l'employeur et de l'employé par une hausse de la cotisation versée par ce dernier	1 600
Recettes totales		14 285
Dépenses	Régime actuel (toutes les prestations ordinaires)	9 420
	Hausse du taux des prestations à 66,66 %	1 045
	Hausse du maximum de la rémunération assurable de 25 %	488
	Prestations de maladie	259
	(réduction de la période d'attente à une semaine)	32
	Prestations de maternité	502
	(abolition de la période d'attente de deux semaines)	69
	Suppression de la période de prestations maximale de 50 semaines	876
	Prestations de parent	227
Coût total		12 918

Recettes additionnelles	$1 367
Excédent des recettes tirées des cotisations	12,0 %
Changement du taux des cotisations :	
Cotisations patronales	−11,0 %
Cotisations salariales	16,0 %
Coût additionel incombant au gouvernement	nul

Note : Pour les prestations de parent, on suppose que 50 % des personnes admissibles bénéficient des prestations et qu'elles touchent en moyenne les deux tiers du montant auquel elles ont droit.
Les données relatives aux prestations de maladie, de maternité et de parent tiennent compte du coût associé à la hausse du maximum de la rémunération assurable et du taux de prestations.

Chapitre 6 : Administration – une nouvelle approche

Questions d'ordre administratif

La régie et la réglementation du Régime d'assurance-chômage ont été critiquées de toutes parts – par les employeurs, les syndicats, les prestataires, les groupes communautaires, les politiciens de tous les partis et les employés de la CEIC eux-mêmes.

Les plaintes les plus courantes venant des employeurs portaient sur la complexité administrative du régime, dont le fameux Relevé d'emploi et les changements fréquents apportés au Règlement sur l'assurance-chômage sont de parfaits exemples.

Quant aux prestataires, ils se sont plaints de l'indifférence à laquelle ils se heurtent et de la façon arbitraire et humiliante dont les administrateurs du régime les traitent. Le traitement que ceux-ci font subir aux prestataires ne correspond pas du tout au rôle du régime, qui est censé être un programme d'assurance sociale fondé sur le droit au bénéfice des prestations.

Il est clair que les prestataires et leurs représentants se sentaient frustrés face à une bureaucratie lourde et insensible. Ils se sont plaints que le peu d'information disponible est inadéquate et trompeuse, que les fonctionnaires préfèrent ne pas prendre de décisions ou créer des précédents qui s'écarteraient des politiques établies, que le personnel de première ligne est relativement peu compétent et mal formé et, finalement, qu'il est malavisé de recourir à des employés temporaires pour combler 15 % des postes.

Les employés de première ligne de la CEIC ont eux-mêmes confirmé le bien-fondé de ces plaintes. Individuellement, au cours de petites réunions et dans les exposés officiels et officieux qu'a présentés leur syndicat, l'élément Emploi et Immigration de l'Alliance de la Fonction publique du Canada, les employés de la CEIC se sont plaints de la fréquente révision du Règlement, de l'impuissance à résoudre les problèmes au niveau local, des règles arbitraires, du manque de personnel et des objectifs de «production» irréalistes. Ils ont signalé qu'en raison du manque de personnel, ils ont peu le temps de s'occuper individuellement des clients.

Les employés ont également indiqué qu'il leur est impossible de s'acquitter adéquatement du triple rôle d'agent de police, de conseiller et d'agent des prestations, en raison des points de vue opposés de la Commission et du client.

Les employés et les employeurs s'accordent à déplorer le manque de documentation sur le régime ainsi que la piètre qualité et l'imprécision de la documentation existante.

Le traitement des demandes de prestations était jugé long et humiliant. Certaines plaintes revenaient sans cesse : fluctuation des décisions d'un agent à l'autre, impossibilité de se faire expliquer les répercussions de certaines questions et réponses; le peu de temps consacré à chaque client et les longs retards dans l'émission des chèques. De l'avis général, le potentiel de la technologie moderne dans ce domaine n'était pas bien exploité.

Un grand nombre d'intervenants se demandaient pourquoi les agents ne jouissaient pas de plus d'autonomie dans la prise de décisions concernant un client ou une région donnée, comme c'est le cas pour le Régime de sécurité de la vieillesse ou le Régime de pensions du Canada. La notion de décentraliser la prestation des services et d'accorder aux agents locaux plus d'autonomie était fortement appuyée, surtout par les gens du Nord et des régions éloignées.

Des groupes d'immigrants et d'autochtones se sont plaints amèrement du manque d'accès à de l'information concernant l'assurance-chômage, de l'indifférence manifestée dans les bureaux d'assurance-chômage, du manque de services de traduction et de l'absence de toute documentation rédigée autrement qu'en anglais et en français.

Les habitants de régions éloignées ont souligné la mauvaise qualité du service et se sont plaints des retards et de certaines procédures, comme par exemple obliger les prestataires de Frobisher Bay à traiter avec Yellowknife, alors que tous les autres importants canaux passent par Montréal.

Nous sommes d'accord avec les autres commissaires, lorsqu'ils affirment qu'il y a lieu d'apporter des changements fondamentaux à l'administration du Régime d'assurance-chômage à chaque niveau et dans tous ses aspects.

Il y a lieu de simplifier le régime, d'alléger sa mise en application et l'administration des demandes, d'humaniser le traitement des prestataires au sein de l'appareil administratif, d'étendre l'aide et les services offerts aux prestataires et aux employeurs, de consolider la procédure d'appel et d'obliger les responsables à rendre des comptes, tant au niveau politique qu'au niveau administratif.

Cause première du problème

Les problèmes administratifs que présente le Régime d'assurance-chômage ne sont pas survenus tous seuls, ni ne sont attribuables à un manque de compétence chez les employés de la CEIC. En effet, un grand nombre des problèmes découlent directement de décisions prises par les gouvernements au cours des quinze dernières années. Et même s'il est possible d'apporter certaines améliorations en modifiant les structures et les procédures administratives, rien ne changera réellement jusqu'à ce que ces décisions, et les attitudes auxquelles elles ont donné naissance, soient réformées.

Depuis sa modernisation en 1971, le régime est la cible favorite des politiciens désireux de se faire une renommée comme coupeurs de budget, ce qui a eu quatre conséquences majeures sur l'administration du régime.

Premièrement, le montant des prestations et les règles à suivre ont été modifiés régulièrement, du fait que les gouvernements successifs ont tenté de limiter les obligations financières de l'État à l'égard du régime. Aussi, la fréquence des changements a rendu extrêmement difficile l'administration uniforme du régime.

Deuxièmement, un souci de réduire les coûts et de combattre les «tricheurs» a engendré une machine administrative obsédée par sa fonction policière et négativement disposée envers les prestataires et les services offerts à ceux-ci. Un grand nombre des formalités administratives abstraites et injustes du régime sont une conséquence directe de tentatives visant à épargner de l'argent en excluant un plus grand nombre de personnes.

Troisièmement, du fait qu'on a camouflé un grand nombre des compressions budgétaires effectuées dans l'assurance-chômage en réacheminant les fonds vers d'autres services d'emploi tout en les laissant sous le parapluie administratif de l'assurance-chômage, la structure administrative du régime est devenue un monstre à plusieurs têtes incapable de remplir efficacement l'un ou l'autre de ses mandats.

Finalement, le resserrement constant des budgets a empêché d'ajouter des «extra» qui auraient pu améliorer le service – comme la documentation dans des langues autres que l'anglais et le français.

En clair, cela veut dire que toute modification envisagée dans l'administration du régime doit s'accompagner d'un effort concerté visant à réviser l'attitude négative répandue chez les administrateurs du régime vis-à-vis des prestataires.

Recommandation

S28 Nous recommandons que l'on modifie la *Loi sur l'assurance-chômage* de façon à énoncer clairement la notion que l'assurance-chômage est un régime d'assurance sociale fondée sur le principe de l'admissibilité individuelle aux prestations et d'y attribuer comme objectif administratif explicite que tous les prestataires soient traités avec respect et dans la dignité.

L'attitude négative démontrée envers les demandeurs, dans l'application de la loi, est d'ailleurs encouragée par les articles de la loi qui imposent aux demandeurs la responsabilité de prouver qu'ils remplissent les conditions requises. Souvent, cela a pour effet de placer le demandeur dans une position où il lui faut établir des faits

qu'il ne peut prouver à l'aide de l'information dont il dispose. Le fait qu'il soit considéré comme «coupable jusqu'à la preuve du contraire» a pour conséquence que certaines demandes sont rejetées injustement et renforce l'attitude négative vis-à-vis des personnes admissibles aux prestations.

Recommandation

S29.1 Nous recommandons que toutes les formalités administratives en vertu desquelles le fardeau de la preuve incombe aux prestataires soient remplacées par de nouvelles formalités qui tiennent compte des principes de la justice naturelle;

S29.2 que les demandeurs soient seulement tenus de présenter les faits dont ils disposent et qui sont nécessaires à la présentation de la demande. Une fois les faits fournis, c'est aux administrateurs du régime qu'il devrait appartenir de prouver l'inadmissibilité.

Complexité du régime

Un des objectifs des changements que nous recommandons d'apporter à la nature des prestations et à la structure du régime est de simplifier ce dernier afin d'en faciliter la compréhension pour les employeurs et les employés et d'en rendre l'administration plus commode.

Nos recommandations éliminent des problèmes administratifs tels la norme variable d'admissibilité, les normes d'admissibilité aux prestations spéciales et les normes particulières d'admissibilité s'appliquant aux réitérants. Nos recommandations visant les personnes qui touchent une certaine rémunération alors qu'elles reçoivent des prestations devraient éliminer certains des dilemmes que cause le règlement actuel. En calculant le taux de cotisations pour toutes les heures travaillées, nous devrions parvenir à atténuer quelque peu la complexité de l'administration du régime pour ce qui est de l'emploi à temps partiel.

Nous avons recommandé que les trois phases de prestations soient combinées de façon à n'en plus former que deux : l'une fondée sur le nombre de semaines travaillées durant la période de référence et l'autre, sur le taux de chômage au niveau local. Nous recommandons par ailleurs l'élimination des règles compliquées régissant l'admissibilité aux prestations spéciales.

Pris ensemble, ces changements devraient permettre de résoudre un grand nombre des problèmes administratifs auxquels doivent faire face les employeurs et les employés qui ont affaire avec le Régime d'assurance-chômage.

Or, à eux seuls, ces changements ne suffisent pas. La loi elle-même représente un problème. Le juge en chef W.R. Jackett, de la Cour d'appel fédérale, a clairement décrit le problème dans une décision rendue en 1974 (Gladys Petts et l'Association des enseignants de l'Alberta c. la Commission d'assurance-chômage, 1974).

> «À mon avis, cette législation est même plus difficile à comprendre que la plupart des législations modernes complexes. Elle est remplie de concepts spéciaux créés aux seules fins de ce statut. Son plan général est presque entièrement obscurci tant il est enfoui sous des dispositions détaillées.»

La loi actuelle a évolué au petit bonheur, ce qui a donné un mélange bizarre de dispositions excessivement détaillées et de dispositions exagérément vagues. À certains endroits, les dispositions sont tellement détaillées que rien n'est laissé à la discrétion des administrateurs alors qu'à d'autres, d'importantes questions restent en suspens, ce qui laisse aux administrateurs beaucoup trop de latitude dans l'évaluation des prestations et de l'admissibilité.

Quoi qu'il en soit, il est nécessaire de réécrire la Loi afin d'y inclure d'autres changements.

Recommandation

S30 Nous recommandons que la nouvelle Loi soit soigneusement structurée de façon à limiter le pouvoir des administrateurs dans les questions d'orientation tout en évitant de paralyser ceux-ci, comme c'est le cas actuellement, avec des détails infimes qui donnent lieu à des décisions qui semblent absurdes.

Traitement des prestataires

Le problème qui caractérise la structure administrative actuelle de l'assurance-chômage est attribuable en partie à l'existence de conflits d'intérêts inhérents au régime. Le plus important est que les administrateurs sont à la fois tenus d'indiquer aux prestataires les prestations auxquels ils ont droit, de déterminer l'admissibilité à celles-ci, d'aider les prestataires à trouver un emploi, de vérifier les demandes de prestations, de lutter contre les abus en exerçant une surveillance et d'exploiter le processus d'appel.

Aucune structure administrative ne saurait, à elle seule, s'acquitter de manière efficace et équitable de toutes ces fonctions contradictoires.

Recommandation

S31.1 Nous recommandons que la fonction de vérification et de surveillance (contrôle des prestations) soit entièrement séparée de l'administration des demandes courantes. Les fonctionnaires ne devraient pas être à la fois des conseillers et des agents de police;

S31.2 que chaque bureau d'assurance-chômage finance des services communautaires se chargeant d'aider et de conseiller les prestataires et que, là où aucun groupe n'existe pour assurer ces services, le bureau les fournisse à même les fonds du budget d'assurance-chômage, mais que leur prestation soit contrôlée par un conseil consultatif commun composé de représentants des travailleurs. La prestation de ces services ne devrait pas relever de la CEIC;

S31.3 que les services d'emploi offerts dans le cadre du Régime d'assurance-chômage soient administrés séparément du traitement des demandes de prestations et du contrôle des prestations.

Fardeau de la preuve

Au lieu de stipuler que, dans certaines circonstances, le demandeur est admissible ou inadmissible aux prestations, la loi précise qu'aucune prestation n'est versée jusqu'à ce que le demandeur prouve qu'il y a droit. Il incombe donc à celui-ci de démontrer son admissibilité.

À notre avis, la loi devrait donner un aperçu des circonstances où les demandes risquent de ne *pas* être acceptées et préciser qu'il appartient au demandeur d'étayer sa demande des preuves et des données nécessaires.

Le fardeau de la preuve n'incomberait pas au demandeur, qui serait uniquement tenu de fournir les renseignements nécessaires à l'appui de sa demande.

Pour des raisons d'équité et d'efficacité, il convient d'aider le demandeur à rassembler les renseignements qui permettront de procéder à une évaluation en bonne et due forme de sa demande.

Recommandation

S32.1 Nous recommandons que l'on prescrive aux administrateurs du Régime d'assurance-chômage de traiter raisonnablement chaque demande qui leur est présentée, et au demandeur de présenter de l'information et des preuves à l'appui de sa demande;

S32.2 que les conditions d'admissibilité aux prestations où il est question de «preuve» soient formulées de façon plus neutre;

S32.3 que chaque demande de prestations soit considérée comme honnête, raisonnable et légitime, jusqu'à preuve du contraire;

S32.4 que l'on aide, dans la mesure du raisonnable, les demandeurs à réunir les renseignements nécessaires pour étayer leurs demandes.

Accessibilité aux services d'assurance-chômage

À l'heure actuelle, le Régime d'assurance-chômage pourrait difficilement être moins accessible aux prestataires, même s'il avait été conçu délibérément à cette fin.

Les intervenants lors des audiences de la Commission d'enquête se sont plaints de l'absence d'un document énonçant clairement les droits et obligations des prestataires.

La réalité multiculturelle du Canada a inmanquablement été niée, au point que les documents portant sur le régime ne sont disponibles qu'en anglais et en français et que les services ne sont offerts dans aucune autre langue. Nous avons appris que les employés d'un bureau d'assurance-chômage, situé au cœur de la collectivité portugaise de Toronto, n'étaient pas autorisés à communiquer en portugais avec les prestataires. Les contrevenants à cette directive ont été mutés là où leurs compétences linguistiques n'étaient plus d'aucune utilité.

L'administration du régime est assujettie à une foule de règles tacites et de critères implicites, régulièrement et délibérément invoqués par les administrateurs de l'assurance-chômage pour tendre un piège sans issue aux prestataires. Nombre des personnes que nous avons interrogées nous ont décrit leurs démêlés avec l'assurance-chômage comme un jeu administratif humiliant destiné à amener les prestataires à faire des déclarations susceptibles de les exclure du bénéfice des prestations.

Les responsables de l'assurance-chômage devraient être tenus légalement d'informer pleinement les prestataires de l'ensemble de leurs droits et obligations, c'est-à-dire de préciser notamment ce que l'on entend par «délai raisonnable» dans lequel un prestataire est tenu de se chercher du travail, ce que signifie être disponible pour travailler, en quoi consiste un emploi convenable, le genre d'emplois à rechercher et l'échelle de salaire qu'ils devront accepter.

À défaut d'informer à l'avance les prestataires de ces exigences, les autorités de l'assurance-chômage devraient être tenues de lever toute pénalité associée au non-respect de ces exigences et de s'abstenir absolument de frapper le prestataire d'une pénalité avant de lui avoir indiqué pourquoi et comment il a contrevenu à des obligations déterminées et de lui avoir donné la possibilité de s'expliquer.

Lorsqu'il est établi que des sommes lui ont été versées en trop, le prestataire doit être informé clairement des modalités à respecter pour interjeter appel.

Recommandation

S33.1 Nous recommandons que l'ensemble des règles et des critères administratifs soient rendus publics et expliqués clairement à tous les prestataires auxquels ils pourraient s'appliquer;

S33.2 que tous les documents à l'intention des prestataires soient publiés dans toute langue, autre que l'anglais et le français, parlée par un bon nombre des prestataires desservis dans la région;

S33.3 que dans tous les bureaux d'assurance-chômage desservant des collectivités ethniques importantes, les services soient offerts dans la langue parlée par chaque collectivité;

S33.4 que les responsables de l'assurance-chômage publient un document énonçant clairement les droits et les obligations des prestataires et fassent en sorte que ce document soit offert et accessible à tous les prestataires.

Coordination des services d'assurance-chômage et d'emploi

Au Canada, les services de placement sont assurés par des organismes gouvernementaux étonnamment nombreux et diversifiés. Aux trois paliers de gouvernement, on retrouve des programmes offerts individuellement ou jumelés par des organismes distincts à chaque palier et par des organismes parapublics à but non lucratif, financés par le gouvernement.

Chacun de ces programmes a ses propres règles et critères d'admissibilité. Certains sont coordonnés, d'autres ont des critères d'admissibilité contradictoires. Même si chaque programme répond en partie aux besoins des Canadiens en matière d'adaptation à l'emploi, il n'y a aucune coordination réelle de tous ces programmes.

Il serait difficile pour quiconque, indépendamment des circonstances, de s'y retrouver dans pareil dédale. C'est dire combien l'accès à ces programmes peut être compliqué pour les clients auxquels ils s'adressent.

De toute évidence, il ne serait ni raisonnable ni souhaitable de regrouper tous ces services de placement en une seule entité administrative. On pourrait et on devrait néanmoins chercher à simplifier et à clarifier les formalités d'accès aux services pour les prestataires.

Étant donné que la plupart des chômeurs s'adressent d'abord au bureau d'assurance-chômage, qu'il s'agit en quelque sorte du service en tête de ligne, il serait logique d'y affecter des conseillers en emploi afin qu'ils transmettent l'information aux clients, dès leur premier contact avec le système. Ces conseillers seraient renseignés sur toute la gamme des programmes de services de placement offerts aux prestataires par l'assurance-chômage d'une part et par les autres organismes gouvernementaux et parapublics d'autre part.

Ces conseillers seraient également en mesure de conseiller les prestataires sur la meilleure façon de tirer parti des avantages auxquels ils ont droit. Par exemple, les conseillers, à la lumière des renseignements dont ils disposent sur les perspectives d'emploi aux paliers local et national, par catégorie d'emploi, pourraient aviser les prestataires quant aux besoins ou aux possibilités de formation ou d'aide à la mobilité, le cas échéant.

Recommandation

S34 Nous recommandons qu'un service d'orientation soit mis en place et qu'il serve de point de contact avec le système, pour tous les prestataires de l'assurance-chômage. Le bureau d'orientation aurait pour but d'aider les prestataires à remplir les formulaires de demande et de les diriger vers les autres services et programmes offerts, s'il y a lieu.

Ce service pourrait être offert par la CEIC elle-même ou par l'entremise d'organismes parapublics financés par cette dernière.

Autres questions d'ordre administratif

Demandes tardives

Sous le régime actuel, les prestataires qui ne présentent pas leur demande à temps ou qui ne sont pas au courant de leur admissibilité à des prestations, perdent d'ordinaire tout droit aux prestations qu'ils auraient reçues s'ils avaient présenté leur demande à temps.

Parfois, les prestataires peuvent éviter les conséquences d'un retard à présenter une demande en obtenant la permission d'«antidater» leur demande; les décisions rendues à cet égard font à présent jurisprudence.

Un régime d'assurance devrait permettre aux prestataires de demander à recevoir toutes les prestations exigibles, quand bon leur semble au cours de la période où ils y sont admissibles. Il n'y a pas lieu, d'après nous, de refuser une demande sous prétexte qu'elle n'est pas présentée à une date déterminée comprise dans ladite période.

Recommandation

S35 Nous recommandons que les prestataires aient le droit de présenter une demande et de toucher des prestations n'importe quand durant la période où ils seraient admissibles à des prestations.

Motif valable

Lors des audiences, il a été convenu, entre autres, que les prestataires ne devraient pas être frappés d'une pénalité pour cause de départ volontaire, de renvoi pour inconduite et de refus d'un «emploi convenable», s'ils peuvent invoquer un «motif valable» pour se justifier.

On devrait notamment retenir comme motifs légitimes de départ volontaire les raisons de santé et de sécurité, la mutation du conjoint, de même que le harcèlement sexuel. Au nombre des motifs valables pour refuser un emploi, devraient compter les difficultés de transport et le manque d'outils nécessaires à l'accomplissement d'un travail déterminé.

Recommandation

S36 Nous recommandons que la loi exempte de toute pénalité les prestataires qui peuvent établir le bien-fondé de leurs actes et que l'expression «motif valable» soit clairement définie dans la loi.

Exclusions fondées sur des motifs administratifs

À l'heure actuelle, les prestataires peuvent être exclus ou frappés d'une pénalité pour avoir contrevenu aux formalités administratives prévues par le régime. Étant donné la complexité de la loi et le peu d'expérience et de connaissance qu'ont en général les prestataires en ce qui concerne le régime et les formalités connexes, les exclusions fondées sur des motifs administratifs sont injustifiablement sévères.

Recommandations

S37 Nous recommandons que nul prestataire ne soit exclu pour avoir contrevenu à des formalités administratives, notamment en ce qui a trait à la présentation des cartes de déclaration du prestataire, ou pour avoir commis des erreurs raisonnables, du fait de l'ignorance des prescriptions de la loi et du règlement.

S38 Nous recommandons que, pour admettre le caractère raisonnable d'une erreur commise par un prestataire, on exige uniquement de lui qu'il ait pris connaissance des publications généralement accessibles aux prestataires.

Centralisation et décentralisation des services

D'après les plaintes formulées à l'égard du mode d'administration du Régime d'assurance-chômage, on ne s'entend guère sur la centralisation et la décentralisation des services. D'une part, on a grandement critiqué le régime pour n'avoir pas exploité efficacement les ressources et les installations informatisées. D'autre part, on lui a reproché son insensibilité face à la situation qui prévaut dans les régions et aux retards qu'il impose du fait que les décisions doivent être prises à l'«administration centrale».

D'après nous, pour résoudre ce problème, il faudrait séparer les services pouvant être centralisés à profit des services dont l'administration locale donnerait les meilleurs résultats. Quant aux formalités administratives, le traitement automatisé des demandes devrait être confié à quelques centres informatiques, auxquels les bureaux locaux seraient raccordés par un circuit en direct.

Dans les régions, les fonctionnaires en poste devraient être investis de pouvoirs accrus qui leur permettraient de se prononcer sur les demandes de prestations locales.

Afin d'éviter, au bout du compte, que les prestataires ne fassent les frais de quelque défaillance des systèmes administratifs, les bureaux locaux devraient être autorisés à émettre un nouveau chèque de prestations, si le chèque initial est en retard de plus de cinq jours.

Recommandation

S39.1 Nous recommandons que le traitement des demandes de prestations soit centralisé, c'est-à-dire confié à quelques bureaux informatiques auxquels les bureaux locaux seraient raccordés par un circuit en direct;

S39.2 que les bureaux locaux se voient accorder plus de pouvoirs de décision en matière d'administration, pour répondre aux besoins qui se font sentir sur place;

S39.3 que les bureaux locaux aient le pouvoir d'émettre un nouveau chèque de prestations, advenant un retard de plus de cinq jours.

Processus d'appel

La plupart des participants aux audiences publiques ont exprimé une opinion négative à l'égard du processus d'appel.

Ils se sont élevés contre le peu d'accessibilité qu'offre le processus aux gens vivant en région isolée, de même qu'aux personnes s'exprimant dans une langue autre que l'anglais et le français. À vrai dire, les intervenants n'avaient qu'une connaissance limitée du processus et de ses modalités de recours.

Les personnes qui avaient déjà eu recours au processus ont déploré le manque absolu de renseignements structurés sur les décisions des juges, l'embarras financier que leur avait imposé la consigne voulant qu'un prestataire soit privé de prestations ou tenu de les rembourser, le cas échéant, tant que son appel est en instance de règlement; elles se sont élevées également contre l'étroitesse des liens entre les conseils arbitraux et l'administration du régime.

Beaucoup se sont plaints des retards. De nombreux intervenants ont demandé que des délais soient imposés à l'égard de l'audition des appels et de la prise de décision, à tous les paliers du processus d'appel.

La distinction actuellement prévue dans le processus d'appel, entre les questions de fait et les questions de droit, doit être maintenue, c'est-à-dire que les questions de fait doivent rester du ressort exclusif des instances du premier palier d'appel et les questions de droit, du ressort d'un tribunal compétent en matière de droit administratif. Cependant, il y a lieu d'améliorer les mécanismes du processus d'appel afin d'en accroître l'efficacité et l'accessibilité et de faire en sorte que les deux paliers d'appel soient complètement indépendants de l'administration du régime.

Recommandation

S40.1 Nous recommandons qu'il soit possible d'en appeler à trois paliers d'une décision rendue par un agent chargé des demandes. D'abord, au palier administratif, l'appel serait interjeté devant un préposé au règlement des demandes qui fournirait une «deuxième opinion» relativement à un litige opposant un agent chargé des demandes et un prestataire. Au deuxième palier, un conseil arbitral, composé d'un président indépendant, d'un représentant des travailleurs et d'un représentant des employeurs et doté d'une structure administrative complètement indépendante de l'administration du régime, aurait le pouvoir de statuer sur toutes les questions de fait et de procédure. Enfin, au troisième palier, le prestataire aurait le droit d'en appeler de questions de droit devant la Cour d'appel fédérale;

S40.2 que des délais soient prévus dans la loi à l'égard de l'audition des appels et de la prise de décision, aux deux premiers paliers du processus d'appel;

S40.3 que de la documentation suffisamment étayée soit mise à la disposition des prestataires, afin que ceux-ci puissent tirer parti du processus d'appel;

S40.4 que la CEIC accorde une aide financière aux groupes d'action afin qu'ils puissent aider les prestataires à respecter les formalités relatives au processus d'appel et à la présentation des demandes de prestations.

Régie de l'assurance-chômage

Notre opinion, en ce qui concerne la réglementation et la régie de l'assurance-chômage, se fonde sur plusieurs facteurs, notamment ceux qui sont énoncés ci-dessous :

— l'assurance-chômage est foncièrement un régime destiné aux travailleurs, ce à un double titre : d'une part, il a été conçu afin de garantir un revenu aux travailleurs et, d'autre part, les travailleurs assument une grosse part des frais qui en découlent;

— depuis 1971, les fondements juridiques du régime ont fait l'objet d'une série de changements qui ont porté atteinte à la sécurité des prestations et attaqué le principe de l'admissibilité de droit à ces dernières;

— les modifications apportées au régime depuis 1971 faisaient, pour une bonne part, suite à des mesures fiscales et politiques à court terme, qui ont porté un dur coup aux intérêts des travailleurs en matière de sécurité du revenu.

La tournure prise par le régime depuis 1971 ne nous donne pas satisfaction. Nous protestons non seulement contre l'orientation fondamentale des changements apportés au fil des ans, mais également contre le fait que les cotisants ou les prestataires en ont porté tout le poids. Les «changements administratifs» apportés au régime en novembre 1984 constituent le point le plus bas de cette évolution.

Notre recommandation sur la réglementation de l'assurance-chômage poursuit trois objectifs :

— rehausser le rôle confié aux représentants des travailleurs dans la formulation de la politique d'assurance-chômage;
— accroître l'indépendance de l'administration de l'assurance-chômage face au gouvernement;
— mettre le régime à l'abri de remaniements indûment fréquents des fondements juridiques de l'assurance-chômage.

Nous admettons, de toute évidence, qu'il appartient au Parlement d'arrêter les fondements juridiques devant régir l'assurance-chômage. À cet égard, nous tenons simplement à rappeler que la stabilité est une vertu. Cependant, pour ce qui est de l'administration courante, il est possible d'accroître l'indépendance des instances compétentes face au gouvernement, sans pour autant les soustraire à l'obligation de lui rendre des comptes.

À l'heure actuelle, la CEIC est censée agir en tant qu'organisme distinct. Pourtant son autonomie est extrêmement limitée. Le président et le vice-président de la Commission occupent respectivement le poste de sous-ministre et de sous-ministre associé de l'Emploi et de l'Immigration. De plus, le Régime d'assurance-chômage est assujetti aux mesures prises par le Conseil du Trésor afin de comprimer les dépenses des programmes. Ces mesures ont porté récemment sur les indemnités de départ et sur la pension, qui prennent désormais valeur de rémunération.

Personne n'est satisfait des mécanismes d'imputabilité et de contrôle qui s'appliquent maintenant au Régime d'assurance-chômage. Malgré l'importance que revêt le régime pour les employeurs et les employés, qui cotisent conjointement au régime, ces derniers n'ont aucun rôle à jouer dans l'administration courante du régime. Les commissaires représentant les employeurs et les employés n'ont aucun pouvoir réel.

En revanche l'autonomie partielle des administrateurs du régime limite les possibilités de contrôle des opérations quotidiennes par les instances politiques. À certains égards donc, ils jouissent d'une certaine indépendance, non seulement face aux employeurs et aux employés, mais aussi face au Parlement.

Par ailleurs, le gouvernement régit officiellement beaucoup d'aspects de l'assurance-chômage, par le biais de fréquentes modifications à la Loi et au Règlement sur l'assurance-chômage, et de la révision des formalités administratives et autres directives du Conseil du Trésor. Or, c'est la souplesse du régime qui écope sur le plan administratif. Force est d'admettre que des changements fréquents nuisent à l'administration cohérente et globale du régime.

Il doit bien y avoir une solution de rechange.

Dans l'étude des options qui permettraient de satisfaire aux impératifs d'imputabilité et de contrôle, il faut trouver un juste milieu entre l'indépendance face au gouvernement, nécessaire pour préserver la souplesse administrative du Régime d'assurance-chômage, le devoir de rendre des comptes aux employeurs et aux employés, qui cotisent conjointement au régime, et l'obligation globale de rendre des comptes au gouvernement, à laquelle doit essentiellement être assujetti un régime public de l'envergure de celui de l'assurance-chômage.

Il est important de justifier l'assurance-chômage sur le plan politique d'une part parce qu'elle constitue un élément déterminant du système d'assurance sociale du Canada et, d'autre part, parce que notre proposition, en ce qui a trait aux prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, de même qu'aux prestations de pêcheur, de chasseur et de piégeur, continuera d'être financée à même les recettes générales, au même titre que d'autres programmes, qui seront appliqués de concert avec le Régime d'assurance-chômage.

Cette obligation de rendre des comptes sur le plan politique devrait se traduire dans les faits de deux façons. D'abord, le régime, y compris la structure et les niveaux des prestations, devrait être prescrit dans les textes de loi. Ensuite, les prévisions détaillées des dépenses relatives au régime devraient être justifiées tous les ans devant le Parlement. Étant donné la grande visibilité de l'assurance-chômage, nous ne saurions donner notre appui à quelque proposition visant à éliminer l'obligation de présenter des bilans financiers au Parlement.

L'administration courante du régime devrait incomber globalement à un conseil mixte de quinze membres, regroupant des représentants des employeurs et des employés, qui y siégeraient en nombre égal. Les représentants des employés seraient nommés par des associations syndicales reconnues, auxquelles ils devraient rendre des comptes; le président, neutre quant à lui, serait désigné par le conseil même.

Le conseil aurait pour mandat de rendre toutes les décisions d'ordre administratif tombant dans le champ d'application prescrit par la Loi. Il aurait le pouvoir d'édicter des règlements, sous réserve de l'approbation d'un comité parlementaire.

Recommandation

S41.1 Nous recommandons que la structure du régime, y compris l'ensemble des programmes de prestations, des règles générales et des lignes directrices d'ordre administratif, soit établie dans les textes de loi;

S41.2 que les prévisions des dépenses en matière d'assurance-chômage soient présentées une fois l'an à un comité parlementaire, aux fins d'approbation;

S41.3 que soit mis sur pied un conseil d'administration chargé de l'administration courante du Régime d'assurance-chômage;

S41.4 que le conseil d'administration soit formé de quinze membres, soit sept représentants des employeurs, sept représentants des associations ouvrières et un président neutre désigné par les deux parties représentées au conseil;

S41.5 que, pour assurer le bon fonctionnement du conseil, cinq de ses membres, à savoir deux représentants des employeurs, deux représentants des employés ainsi que le président, tous membres à plein temps du conseil, agissent comme membres d'un comité de direction.

Chapitre 7 : Faciliter l'adaptation des travailleurs

Programmes complémentaires d'adaptation de la main-d'œuvre

Bien que nous pensions que l'assurance-chômage constitue, au Canada, le programme d'adaptation de la main-d'œuvre le plus important, il ne faut pas le considérer pour autant comme un mécanisme destiné à faciliter toutes les formes d'adaptation au marché du travail. Son objectif premier consiste à promouvoir la sécurité économique et sociale des Canadiens en venant en aide aux travailleurs entre les périodes d'emploi. Selon nous, cet objectif très clair est aussi pertinent aujourd'hui qu'il l'était à l'époque de l'établissement du Régime d'assurance-chômage, il y a quelque 50 ans.

Cependant, cet objectif est voué à la perte si le régime se voit doter d'une foule d'objectifs contradictoires touchant la sécurité sociale et le marché du travail. L'assurance-chômage n'a pas été conçue pour s'attaquer aux causes mêmes du chômage. Elle est, et doit rester, un programme de remplacement du revenu à l'intention des travailleurs qui perdent leur emploi. Les prestations d'assurance-chômage sont un droit que les travailleurs ont acquis par des cotisations antérieures et par leur participation suivie à la population active.

Tout au long du rapport, nous avons soutenu que le remplacement du revenu hebdomadaire devait être l'objectif et l'élément clés d'un régime d'assurance-chômage sain et à cette fin, nous préconisons le raffermissement de ces aspects primordiaux. L'assurance-chômage ne peut ni ne doit être considérée comme une panacée à tous les problèmes concevables d'adaptation au marché du travail.

Une gamme de politiques complémentaires nous appert nécessaire pour faire en sorte que l'assurance-chômage conserve l'importante place qu'elle occupe dans notre système de sécurité sociale. Nous exhortons le gouvernement à travailler à des politiques complémentaires plutôt qu'à chercher des solutions à même l'assurance-chômage.

Quant aux programmes complémentaires du marché du travail, il va de soi que le succès de la plupart des initiatives prises dans ce domaine dépendent de l'atteinte d'un objectif de plein emploi.

Peu importe le degré de perfectionnement de leur exploitation ou de leur conception, les programmes axés sur le marché du travail ne peuvent donner les résultats souhaités dans une économie en perte de vitesse. Dans un contexte où les emplois se font rares et disparaissent, les programmes de formation, d'aide à la mobilité et à l'adaptation destinés aux jeunes et aux travailleurs âgés ne sont guère plus que des mesures d'urgence. Et, comme l'assurance-chômage, ils ne peuvent tout simplement pas repousser la vague de chômage. Les programmes d'offre de main-d'œuvre ne permettent pas de protéger les emplois, ni d'en créer, et bricoler l'assurance-chômage à cette fin n'est certes pas la solution.

Si le gouvernement ne fait plus du plein emploi un objectif de sa politique du marché du travail et accepte un niveau de chômage élevé, il est inévitable que cette politique s'attache aux moyens de rationaliser le chômage. Les exemples d'une telle déformation sont nombreux : l'utilisation du Compte d'assurance-chômage à des fins de création d'emplois, de travail partagé et de formation n'en est qu'un. C'est la philosophie de la valorisation par le travail. Les chômeurs sont formés pour occuper des emplois qui n'existent pas. La création d'emplois devient une mesure ponctuelle pour faire travailler les gens. On utilise l'expression travail partagé par euphémisme pour parler du chômage partagé.

Formation, aide à la mobilité et création d'emplois sont essentielles et devraient être conçues pour que les chômeurs puissent en tirer pleinement parti. Néanmoins, ces mesures ne devraient pas être financées à même le Compte d'assurance-chômage, ni tenir lieu de condition d'admissibilité à l'assurance-chômage.

Formation et création d'emplois

La Planification de l'emploi est la nouvelle figure de proue des programmes d'adaptation de la main-d'œuvre du gouvernement. Annoncée comme une nouvelle façon d'aborder la planification du marché du travail, la Planification de l'emploi réunit tous les programmes précédents de création d'emplois et de formation en six catégories : développement de l'emploi, intégration professionnelle, acquisition de compétences, pénuries de main-d'œuvre, aide à l'innovation et développement des collectivités. Ces programmes visent presque les mêmes domaines de préoccupation que les anciennes politiques du gouvernement. La grande différence entre la Planification de l'emploi et l'ancien programme créé aux termes de la *Loi nationale sur la formation* réside dans l'importance accordée au nouveau processus de consultation auprès des organisations de travailleurs, des entreprises et des groupes communautaires par l'entremise de conseils consultatifs locaux, et la dépendance marquée envers le secteur privé pour ce qui est de la mise en œuvre des initiatives en matière de formation.

La Planification de l'emploi s'avère également une tentative pour éliminer les programmes ponctuels de création d'emplois établis antérieurement, en déployant des efforts dans le cadre d'un programme de formation global destiné à aider des groupes en particulier.

Les chômeurs de longue date, les personnes désavantagées sur le plan de l'emploi, les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les minorités visibles sont tous des groupes admissibles à une formation pratique dans le cadre du programme *Développement de l'emploi*.

Les jeunes sans diplôme d'études post-secondaires et les femmes qui ont quitté la population active pendant au moins trois ans peuvent participer à des cours de formation au titre du programme *Intégration professionnelle*.

Les travailleurs qui font les frais de changements dans l'économie ou d'un virage technologique au travail peuvent demander à être recyclés en vertu du programme *Acquisition de compétences*.

En outre, les employés, nouveaux et déjà au poste, peuvent recevoir des subventions salariales pour se recycler dans des sphères de compétences inexistantes à l'échelle régionale ou locale, en vertu du programme *Pénuries de main-d'œuvre*.

Le programme *Aide à l'innovation* est destiné à faciliter le financement des projets qui font l'essai de nouvelles solutions aux problèmes du marché du travail.

Le seul volet de la Planification de l'emploi qui pourrait être perçu comme une initiative de création d'emplois à long terme est le programme *Développement des collectivités*, qui vient en aide aux collectivités aux prises avec des licenciements collectifs, des fermetures d'usines, un chômage chronique et une économie périclitante.

Selon une hypothèse qui sous-tend la Planification de l'emploi, l'objectif de la planification du marché du travail vise simplement à faire correspondre les aptitudes des travailleurs aux emplois existants. Elle repose sur l'idée que le secteur privé créera des emplois. Or, on ne saurait accepter passivement des taux de chômage régionaux et nationaux élevés inhérents à cette hypothèse.

Toutefois, l'établissement de niveaux cibles à l'intention des femmes et des groupes désavantagés dans le cadre de la Planification de l'emploi est un élément important.

Nous sommes en faveur du concept de «niveaux cibles équitables» à l'intention des groupes désavantagés en quête d'emplois. Fondés sur la notion d'équité en matière d'emploi, ces niveaux cibles sont une adjonction louable et opportune aux programmes de formation professionnelle.

Toutefois, la préoccupation première des groupes de femmes et des organisations qui défendent leurs intérêts n'est pas de savoir si les programmes s'inscrivant dans la stratégie Planification de l'emploi répondent aux objectifs quantitatifs fixés, mais bien de chercher à préciser si les programmes se limitent à préparer les femmes à occuper des emplois peu spécialisés et mal rémunérés au lieu de les aider à accéder à des postes traditionnellement réservés aux hommes.

Cette crainte suscitée par la stratégie a été exprimée par une coalition d'organisations de formation professionnelle à but non lucratif, dont le Comité canadien d'action sur le statut de la femme, le Congrès canadien pour la promotion des études chez la femme et l'Association for Community-Based Training and Education for Women. Bien que ces groupes soient encouragés par le taux relativement élevé de participation des femmes aux programmes de la Planification de l'emploi, ils pensent, comme nous, que la stratégie devrait être dotée d'un mécanisme permettant de s'assurer qu'un nombre précis de femmes reçoivent une formation dans des domaines traditionnellement réservés aux hommes.

Cependant, il y a encore beaucoup de femmes qui occupent des emplois qui leur sont réservés depuis toujours, et qui sont caractérisés par une piètre rémunération, peu de satisfaction au travail, des exigences limitées en matière de compétences, le travail à temps partiel et l'instabilité face aux changements technologiques et aux fluctuations économiques. En 1984, 60 % des femmes occupaient des emplois dans le domaine du secrétariat, des ventes et des services, et 14 % œuvraient dans les secteurs de la médecine et des soins de santé, et de l'enseignement.

La Planification de l'emploi nous préoccupe d'une autre façon. En effet, le gouvernement fédéral cherche à réduire le financement «direct» de la formation en établissement en limitant le nombre de cours achetés à des collèges communautaires, des écoles de métiers et des instituts techniques provinciaux. Les achats directs de cours de formation ont été remplacés en partie par des subventions versées aux employeurs leur permettant d'acheter des cours à des établissements publics ou à des écoles privées.

Aux termes des accords avec les provinces, le gouvernement fédéral réduira son financement direct de la formation en établissement d'environ 40 % d'ici 1988.

Nous avons de bonnes raisons de croire qu'il y aura une baisse dans la qualité de la formation, du fait que les écoles privées se feront concurrence et offriront par conséquent des cours à prix réduit en diminuant le salaire des enseignants et en augmentant l'effectif des classes. Les accords fédéraux-provinciaux ne renferment aucune disposition permettant de veiller à ce que la formation assurée par des établissements privés satisfasse aux normes de formation.

Entre 15 et 24 ans surviennent deux transitions majeures. En effet, on quitte l'école pour se lancer sur le marché du travail et on quitte ses parents pour devenir indépendant. En raison d'obstacles insurmontables rendant l'intégration du marché du travail impossible, un grand nombre de jeunes se voient privés de possibilités d'emploi valorisant. Incapables de devenir des adultes contribuant à la société, ces jeunes vivent tant bien que mal en marge de celle-ci. La société risque donc de gaspiller les talents et l'énergie d'une partie de la prochaine génération.

Dans la recherche de nouvelles méthodes pour combattre le chômage chez les jeunes, il est bon d'examiner les mesures prises par d'autres pays industriels. Il ne fait aucun doute que le pays ayant le mieux réussi à cet égard, c'est la Suède : ce pays est presque parvenu à éliminer tout à fait le problème.

Tout jeune Suédois de moins de 20 ans est soit inscrit à plein temps dans une école secondaire, soit placé dans un programme de formation professionnelle ou occupe un emploi spécial. Aucun Suédois de moins de 20 ans est au chômage.

Les «décrocheurs» sont placés dans des programmes de formation professionnelle en vue de leur retour à l'école secondaire ou de leur intégration au marché du travail dès leurs 18 ans. Outre ces options, il y a également des emplois spéciaux pour les jeunes. Ceux-ci sont mis en branle avec l'aide des employeurs locaux, qui reçoivent une subvention salariale de six mois, à condition que le recrutement des jeunes ne nuise pas aux postes réguliers. Le programme garantit aux jeunes quatre heures de travail par jour à un taux spécial de création d'emplois négocié par le syndicat. Les emplois doivent être utiles sur le plan social et contribuer au développement des jeunes. À n'importe quel moment donné, 5 % des jeunes de 16 à 18 ans participent à ces programmes. Des comités locaux constitués de représentants syndicaux, d'employeurs et de représentants de la collectivité coordonnent les efforts déployés par les écoles, les autorités municipales et les bureaux des services d'emploi de l'État pour trouver la meilleure solution possible pour les

différents jeunes dont ils s'occupent. Les comités aident également les écoles à planifier et à organiser une panoplie de programmes qui facilitent la transition du système éducatif au marché du travail.

Nous ne préconisons pas l'introduction systématique de solutions telles que celles appliquées en Suède pour combattre le problème du chômage chez les jeunes, mais nous recommandons, d'une part, la mise sur pied de programmes adaptés aux besoins locaux et, d'autre part, la coopération fédérale-provinciale dans l'attribution des ressources servant à combattre le problème. Aucune nation hautement industrielle peut se permettre de risquer que certains de ces jeunes se sentent perdus et isolés de la société et du marché du travail.

À la suite de coupures dans l'achat direct de places de formation à des établissements publics, on a déjà annoncé dans trois provinces, soit en Nouvelle-Écosse, en Ontario et en Colombie-Britannique, des mises à pied dans des collèges communautaires, des instituts techniques et des écoles de métiers. On s'attend à ce que la Planification de l'emploi et les coupures annoncées dans le budget de mai 1985, visant les paiements de transfert versés aux provinces au titre de l'éducation postsecondaire, entraîneront d'autres congédiements.

Au cours de l'année financière 1983-1984, 2,1 milliards de dollars ont été consacrés à la formation et à la création d'emplois. Les dépenses sont passées à 2,3 milliards de dollars en 1984-1985. Or, en 1985-1986, seulement 2,1 milliards de dollars ont été réservés pour les programmes de la Planification de l'emploi. Non seulement les chiffres inscrits au budget étaient plus bas en 1985-1986 que durant les deux années précédentes, mais encore plus de 300 millions de dollars n'avaient pas été réattribués. Bref, en 1985, les dépenses engagées au titre de la formation et de la création d'emplois avaient baissé de plus d'un demi-milliard de dollars par rapport à celles de 1983.

La distinction que font les responsables de la Planification de l'emploi entre les programmes de formation et les programmes de création d'emplois est vague. Aujourd'hui, on met davantage l'accent sur l'acquisition de connaissances et de compétences que sur la création de possibilités d'emplois durables. Cette responsabilité a été confiée au secteur privé, «la force motrice de la croissance économique».

On reprochait surtout aux programmes mis sur pied en vertu de la *Loi nationale sur la formation* d'être trop nombreux et trop complexes et, par voie de conséquence, difficiles à coordonner. Nous appuyons l'uniformisation des divers programmes de formation et de création d'emplois, mais rejetons la privatisation des cours théoriques et une formation de moindre qualité.

Une autre grave lacune de la Planification de l'emploi est qu'il n'y a toujours pas de stratégie fédérale-provinciale globale et coordonnée d'emploi pour les jeunes. Les responsables de la Planification de l'emploi commencent à peine à aider les finissants qui ont de la difficulté à se trouver un premier emploi permanent. L'option Formation des jeunes est de portée limitée, mais il s'agit quand même d'un pas dans la bonne direction, combinant la formation en cours d'emploi et l'apprentissage d'un métier. Du fait qu'elle vise surtout à aider les jeunes qui ont quitté l'école tôt et qui ne possèdent aucun diplôme, la majorité des jeunes n'en profitent pas.

Les risques de se retrouver au chômage sont deux fois plus grands pour les Canadiens de moins de 25 ans que les travailleurs âgés. Même si les jeunes représentent à peine un peu plus de 20 % de la main-d'œuvre, ils comptent pour 40 % des chômeurs et environ le tiers des personnes sans emploi pendant plus d'un an.

Les travailleurs âgés

Lorsqu'il y a des mises à pied et des fermetures d'usines, tous les travailleurs en subissent les conséquences. Néanmoins, le sort des travailleurs âgés mérite une attention particulière. Ici aussi, les autres pays industrialisés ont reconnu que les membres de ce groupe, de 45 à 64 ans, sont aux prises avec des problèmes particuliers et ont adopté des politiques et des mesures pour les aider. Au Canada, il n'y a pas, à toutes fins utiles, de programmes spécifiquement destinés aux travailleurs âgés.

Pour les travailleurs âgés, les effets de la récession, de l'adaptation industrielle et du virage technologique sont traumatisants et tragiques.

Beaucoup de travailleurs âgés qui se sont retrouvés au chômage pour la première fois ne sont pas parvenus à trouver un nouvel emploi à cause du marasme économique. La majorité d'entre eux n'ont reçu ni indemnité de cessation d'emploi ni pension, et les quelques rares travailleurs qui en ont bénéficié ont perdu ces allocations lorsqu'on a changé le Régime d'assurance-chômage. Par conséquent, le niveau de vie de 300 000 travailleurs âgés a fortement baissé.

Souvent, les travailleurs âgés doivent faire face à des problèmes particuliers lorsqu'ils perdent leur emploi. En effet, ils risquent d'être au chômage plus longtemps que les jeunes travailleurs et, dans leur cas, la réaffectation et le recyclage sont moins justifiés. Comme pour les autres chômeurs, les problèmes auxquels font face aujourd'hui les travailleurs âgés sont, en partie, attribuables à la baisse de la demande globale. Or, il ne faudrait pas non plus minimiser l'importance des changements qui surviennent dans la structure de l'économie canadienne et qui sont causés par des forces telles l'évolution technique et des fluctuations dans les tendances du commerce international.

Ayant reconnu que le sort des chômeurs âgés est un problème, il nous faudrait peut-être établir des périodes de prestations spéciales et des taux de remplacement du salaire calculés en fonction de l'âge. Il faudrait toutefois veiller à ce que ces programmes soient compatibles avec les programmes d'adaptation des travailleurs déjà en place (par exemple le Régime de pensions du Canada), ainsi qu'avec les caractéristiques du Régime d'assurance-chômage notamment en ce qui concerne le traitement de l'indemnité de cessation d'emploi et de la pension.

Quelles que soient les mesures prises à l'égard des travailleurs âgés en vertu du Régime d'assurance-chômage, il ne fait aucun doute que des programmes complémentaires s'imposent. Ces programmes complémentaires pourraient prendre la forme, par exemple, d'heures de travail réduites, de recyclage et d'initiatives de recherche d'emploi telles que celles recommandées par le Comité consultatif de la CEIC dans son rapport *Les travailleurs âgés : Crise imminente sur le marché du travail*. Il est toutefois clair que le Programme d'adaptation pour les travailleurs âgés (PATA) annoncé dans le budget au printemps de 1986 ne permet aucunement de satisfaire aux besoins de protection du revenu des travailleurs âgés. Selon l'étude du Comité consultatif de la CEIC, il faudrait environ un milliard de dollars par an pour aider les travailleurs âgés (de plus de 50 ans). Même s'il ne se limite pas à une industrie ou à une région particulière comme le faisait le Programme d'aide à l'adaptation des travailleurs, le PATA avec ses 33 millions de dollars par an, est tout à fait inadéquat.

Plein emploi

Actuellement, la cause principale des malaises sociaux ou des problèmes du marché du travail au Canada est la persistance du taux du chômage élevé.

On soutient essentiellement que le contexte économique et le marché du travail n'obéissent pas aux mêmes règles fondamentales : il y a ceux qui sont d'avis que le chômage n'est peut-être pas un problème structurel et à long terme, que la dislocation est un sous-produit de la conjoncture économique et que le problème ne disparaîtra peut-être jamais.

Ce raisonnement est au cœur du débat portant sur la nature et la cause du chômage. Le principal changement survenu dans la nature du chômage durant la dernière décennie a été l'accroissement alarmant de son importance et de sa durée. L'année dernière, plus de la moitié des chômeurs ne sont pas parvenus à trouver un emploi dans les six mois et plusieurs centaines de milliers de travailleurs sans emploi sont restés au chômage pendant plus d'un an. À ces chiffres viennent s'ajouter les travailleurs découragés.

Le chômage de longue durée est un indice de la pénurie générale d'emplois. Le phénomène du découragement des travailleurs traduit une rareté de l'emploi encore plus grande que ne l'indique un taux de chômage donné.

Une étude du rapport qui existe entre diverses mesures de la demande globale et le chômage de longue durée, réalisée par le Conseil économique du Canada, a permis de constater que le chômage de longue durée était de nature fortement cyclique. Les variations correspondant aux fluctuations de la conjoncture économique sont plus prononcées chez les chômeurs chroniques que chez tous les autres types de chômeurs.

Selon le Conseil économique du Canada, ces constatations ont des répercussions directes sur la politique. Toute tentative visant à réduire les niveaux de chômage observés donnerait de bien meilleurs résultats si elle mettait l'accent sur le groupe des chômeurs chroniques. L'incidence du chômage de longue durée peut être réduite par des politiques qui influent sur la demande globale. Ce que l'analyse montre clairement, c'est que le chômage au Canada ne peut être traité exclusivement comme un problème de déséquilibre structurel.

Malgré les preuves écrasantes qui montrent que la faiblesse de la demande est la principale cause du chômage, on persiste à refuser de reconnaître la nature du chômage et ses causes.

En d'autres mots, la demande de biens et de services n'est pas suffisante pour procurer assez d'emplois pour tous les Canadiens qui aimeraient travailler. À moins que l'on ne s'attaque directement au problème du chômage, un bon nombre d'initiatives valables sur le marché du travail verront leur portée réduite et de plus en plus de pressions s'exerceront sur les régimes de sécurité du revenu. Il faut d'abord et avant tout s'attaquer au problème de la demande globale insuffisante, non seulement pour réduire les coûts énormes du chômage, mais encore pour rendre plus efficaces les programmes d'emploi existants tels que les programmes de formation et d'emploi des jeunes.

La possibilité d'accroître délibérément le déficit budgétaire afin de stimuler la demande globale suscite la controverse. Néanmoins, on pourrait toujours baisser les taux d'intérêt et entreprendre une réforme de la fiscalité. L'aspect fiscal du budget a été manipulé à nombre d'occasions au cours de la dernière décennie en vue d'encourager l'épargne plutôt que la consommation, et les stimulants fiscaux pour les sociétés visaient essentiellement les industries à forte proportion de capitaux. Quant à l'aspect dépenses, sauver des banques et accroître les dépenses militaires n'auront pas une aussi grosse incidence sur l'emploi que ne l'aurait, par exemple, un programme pour mettre en place une infrastructure municipale.

L'objectif du plein emploi est inattaquable tant pour des raisons sociales qu'économiques, et il est réalisable. Faut-il encore reconnaître la véritable cause du chômage et vouer les politiques sociales et économiques à la création d'emplois.

Nous voulons voir le gouvernement réitérer son engagement en matière de plein emploi, engagement partagé par une écrasante majorité de Canadiens. Les solutions politiques qui permettraient de réduire le chômage existent. Cependant, les programmes et les politiques du gouvernement doivent préciser le cadre général dans lequel le plein emploi pourra être atteint.

Il est donc inquiétant de constater que le programme du gouvernement est rempli d'initiatives qui ont toutes pour fondement la même philosophie — le retrait du gouvernement des affaires économiques de la nation pour laisser jouer les forces «naturelles» du marché.

Le libre-échange avec les États-Unis, la déréglementation des principaux secteurs de l'économie, la privatisation et la sous-traitance dérivent tous de cette perception du rôle que doit jouer le gouvernement. C'est un point de vue qui, à notre avis, traduit un revirement par rapport au pragmatisme de l'intervention gouvernementale dans l'économie canadienne, que l'on a longtemps considéré comme étant intégré à notre développement comme nation.

Aspect humain du chômage

En se penchant sur l'incidence du chômage, la question qui se pose n'est pas seulement de savoir qui est en chômage d'un point de vue statistique, mais plutôt de comprendre ce que veulent dire ces chiffres pour les personnes qui n'ont pas de travail. Quel est l'effet du chômage sur l'individu?

L'aspect humain du chômage nous inquiète. Comment pourrons-nous mieux aider l'individu, chaque cas étant unique, à entrer dans le marché du travail et à y demeurer? Pour l'économiste, l'individu est un actif qui vend son temps; à nos yeux, c'est une personne, un membre d'un groupe qui souffre d'insécurité économique et qui éprouve un grand stress personnel et des pressions sociales quand il n'a pas d'emploi.

Le chômage joue sur les nerfs : peine, recherche d'emploi et épuisement moral. Le travailleur en chômage passe par toute la gamme des émotions : dénégation, colère, négociation, dépression, acceptation, enthousiasme, stagnation, frustration et finalement apathie. Le jeune qui fait face au chômage peut connaître au départ une période d'optimisme, suivie d'une période d'incertitude et, finalement, de désespoir.

La plupart d'entre nous qui nous trouvons soudainement sans emploi passons par un premier stade de choc, pour rechercher ensuite activement un emploi et enfin connaître une période relativement optimiste; puis vient une période de pessimisme, de tension, de recherche moins active et moins efficace, à laquelle s'ajoute un sentiment de détresse qui débouche sur l'adaptation et la résignation fataliste.

Dans une société comme la nôtre qui valorise tant le travail, le chômage donne lieu à une grave crise personnelle. Bien que le chômage ne touche pas tout le monde de la même façon et que les chômeurs ne manifestent pas tous la même réaction devant le chômage, il reste qu'un certain nombre de facteurs peuvent minimiser l'incidence du chômage sur certaines personnes, comme par exemple le soutien d'un groupe organisé ou informel, la justification de la perte de l'emploi, un aperçu des possibilités qui s'offrent, la situation économique, l'état de santé mental ou physique, l'âge, le niveau d'instruction ou de compétence et la durée de chômage.

La façon dont un individu se tire du chômage peut dépendre de son âge ou du fait qu'il est un homme ou une femme. Les travailleurs plus âgés (de plus de 45 ans) sont en chômage pendant des périodes plus longues et éprouvent plus de difficultés à se retrouver un emploi. Par conséquent, ils tendent à se décourager et un jour, arrêtent de chercher du travail. Avec le chômage en perspective et une pension inadéquate, la pauvreté se dessine à l'horizon de leurs vieux jours.

Par ailleurs, les jeunes sont les principales victimes du chômage. Cette situation est tout particulièrement vraie en période de récession où l'absence de débouchés complique la situation pour les jeunes qui veulent trouver un emploi, n'importe quel emploi. Des preuves montrent qu'il existe une relation étroite entre le chômage et l'usage de drogues, le suicide, le vandalisme et les crimes violents.

Le chômage peut avoir des répercussions sévères sur les femmes. Les femmes assument une part démesurée des responsabilités de la famille et du foyer. Leur fardeau est d'autant plus lourd qu'elles gagnent beaucoup moins que les hommes et qu'elles sont peu mobiles en raison de leurs responsabilités envers leurs enfants.

La famille est également menacée en période de chômage. Les jeunes familles avec des enfants d'âge pré-scolaire, qui n'ont pas les ressources pour faire face à l'adversité économique, sont les plus susceptibles de toucher un revenu au seuil de la pauvreté, de connaître l'augmentation de la frustration et de la violence familiale et comme résultat, d'en arriver à l'éclatement de leur union.

Chapitre 8 : Conclusion

En soi, l'existence d'un rapport minoritaire est une indication qu'il y a certains désaccords profonds entre les membres d'une commission, d'un groupe de travail ou d'un autre organisme public faisant rapport au gouvernement.

Parfois, les divergences d'opinions se limitent à quelques parties du rapport ou ont trait à la pertinence, la force ou à quelque autre aspect pratique de celui-ci. Dans ces cas, les membres dissidents sont suffisamment convaincus du bien-fondé de leurs opinions à propos de ces points particuliers pour désirer que leurs différends soient consignés, mais, d'une façon générale, partagent l'avis de la majorité.

Si on lit soigneusement le rapport majoritaire et le rapport minoritaire de la présente Commission d'enquête, on se rendra vite compte que cette fois-ci, les désaccords sont beaucoup plus généralisés et profonds que cela n'a été le cas traditionnellement au sein des autres commissions nommées par le gouvernement. Et il ne s'agit pas simplement de nuances subtiles. En effet, le gouffre qui sépare le rapport majoritaire et le rapport minoritaire est évident dans pratiquement chaque partie et chaque série de recommandations.

Nous — les commissaires dissidents — n'avons pas accepté d'être nommés à cette Commission dans le but de faire de l'obstruction ou d'être déraisonnables. Dès le début, et durant les nombreux mois où nous avons siégé aux audiences, nous avons espéré que l'on arriverait à un consensus. Nous étions prêts à faire des compromis, aussi longtemps qu'à notre avis, on ne minait pas davantage le Régime d'assurance-chômage ou que l'on ne pénalisait pas encore plus les chômeurs.

Malgré nos efforts sincères, l'abîme qui séparait nos notions de l'assurance-chômage (et nos propositions visant à l'améliorer) de celles du président et des autres commissaires s'est avéré infranchissable. Au moment où il a fallu rédiger le rapport, il est devenu évident à nos yeux que les autres commissaires étaient imprégnés d'une philosophie sur l'assurance-chômage et obsédés par une série de «réformes» que nous ne pourrions jamais entériner, à moins de tourner le dos à nos principes et à nos convictions.

Nous avons accepté cette mission car nous estimions, et estimons toujours, que le Régime d'assurance-chômage s'était considérablement éloigné de sa structure et de ses objectifs d'origine. En effet, une série de restrictions et de réductions au cours des quinze dernières années lui ont fortement porté atteinte et ont eu pour effet de priver des milliers de Canadiens des prestations auxquelles ils avaient droit.

Nous étions d'avis que le moment était venu de renverser cette approche punitive et de mettre fin à la dégradation des prestations et des garanties. Nous voulions mettre en question les hypothèses injustes voulant que les chômeurs étaient généralement à blâmer pour leur sort et pouvaient trouver un emploi s'ils se forçaient un peu, et suivant lesquelles un Régime d'assurance-chômage «trop généreux» encourageait leur paresse et leur manque d'initiative.

À notre stupéfaction et consternation, nous avons constaté que les autres commissaires croyaient à ces stéréotypes peu flatteurs — et que ceux-ci déterminaient le contenu du rapport dès le début. Nous ne pensons pas être injustes envers eux en affirmant qu'en raison de leurs préjugés à l'égard des chômeurs, ils ont fait la sourde oreille au moment de la présentation des mémoires à la Commission par les centaines de groupes communautaires, syndicaux, religieux et du monde des affaires. Dans leur rapport, il n'y a aucune indication qu'ils ont écouté les points de vue de la population canadienne, pas plus qu'ils n'étaient finalement prêts à nous écouter.

Dire que nous sommes consternés par leur rapport majoritaire serait en-dessous de la vérité. Nous estimons qu'il est exactement l'opposé de ce

qu'il aurait dû être. On n'y trouve aucune compassion pour les chômeurs, aucune compréhension des causes réelles du chômage, et aucun désir de préserver un régime d'assurance-chômage véritable et réellement efficace.

Si jamais — Dieu nous en garde! — le rapport majoritaire venait à être adopté et mis en œuvre, il ne resterait qu'un simulacre de régime, qui ressemblerait plus à du bien-être qu'à une assurance, qui priverait des centaines de milliers de personnes de prestations, et qui accorderait au compte-gouttes des prestations de famine à ceux qui réussissent à remplir les conditions requises.

Il nous est toujours aussi difficile de croire, même maintenant, que la majorité des commissaires de cette Commission, qui avaient été chargés de proposer des moyens pour améliorer le Régime d'assurance-chômage, recommandent plutôt sa destruction. Il ne fait aucun doute qu'ils nieront que ce sont là leurs intentions, mais il est certain que si l'on suit leurs prescriptions fatales, c'est ce qui se produira.

En plus de consigner l'ampleur de nos désaccords avec les autres commissaires nous voulons, par le présent rapport minoritaire, présenter notre propre formule très différente de réforme du Régime d'assurance-chômage. Nous n'avons pas inventé ces recommandations. Au contraire, nous nous sommes laissé guider et inspirer par les nombreuses présentations soumises par des citoyens et des groupes très divers qui se soucient réellement des chômeurs et des personnes que ceux-ci ont à charge. À l'encontre des autres commissaires, nous les avons écoutés, et ils nous ont appris bien des choses.

Il en résulte que la même Commission a présenté au gouvernement fédéral deux visions extrêmement différentes de l'avenir de l'assurance-chômage au Canada — et deux séries de propositions de réforme du régime très distinctes.

Nous espérons que le gouvernement finira par adopter notre vision plutôt que celle contenue dans le rapport majoritaire. Nous espérons qu'après avoir lu attentivement le rapport majoritaire, le gouvernement arrivera à la même conclusion que nous, c'est-à-dire, que sa mise en œuvre serait désastreuse pour les chômeurs et pour l'ensemble du programme de sécurité sociale, dont le Régime d'assurance-chômage constitue une composante extrêmement importante.

Nous espérons finalement que, quels que soient le résultat des délibérations et les propositions de la Commission adoptées, le grand public se rendra mieux compte jusqu'à quel point nos concitoyens sans emploi ont besoin d'un Régime d'assurance-chômage qui leur donne de la dignité, de l'espoir et du respect de soi, ainsi qu'un revenu suffisant, régime qu'ils méritent pleinement.

Annexe A : L'optique du rapport Forget à l'égard du chômage

La proposition du rapport Forget de réduire massivement les prestations procède d'une optique et d'une analyse générales selon lesquelles le chômage constitue surtout un problème individuel plutôt qu'un problème de société.

C'est cette manière d'envisager le problème qui mène à des propositions visant à pénaliser les personnes qui sont en chômage chronique ou saisonnier et à éliminer les prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. En termes crus, cela revient à dire que les sans-emploi sont responsables de tous les types de chômage : chronique, saisonnier et régional. Implicitement, les auteurs du rapport prétendent que le chômeur saisonnier l'est par choix et qu'il pourrait facilement trouver un emploi qui dure toute l'année; que le chômeur chronique l'est par choix et qu'il pourrait décrocher un emploi s'il était moins paresseux; que la personne qui est en chômage en raison de facteurs économiques régionaux pourrait facilement résoudre son problème en déménageant dans une région du pays où la conjoncture est plus favorable; que le problème ne réside pas dans le nombre d'emplois, mais plutôt dans leur nature.

Cette façon d'aborder la réforme de l'assurance-chômage se fonde sur une prémisse fondamentale à l'égard de l'économie et du chômage : au Canada, le chômage serait principalement le résultat de problèmes structurels – c'est-à-dire de problèmes de correspondance entre offre et demande – plutôt que d'une insuffisance de la demande globale, et ce seraient les choix faits par les chômeurs, et non des facteurs échappant à leur volonté, qui causeraient ces problèmes de correspondance. En d'autres mots, le chômage peut être vu comme un problème comportemental des chômeurs.

Le rapport signale que divers facteurs, comme la scolarité, la profession et le secteur industriel représentent d'importants indicateurs du risque de chômage.

Mais si ces facteurs ont une incidence évidente sur l'expérience ***individuelle*** du chômage, ils n'ont, par contre, rien à voir avec l'expérience du chômage dans la ***société dans son ensemble***. Dans ce dernier cas, c'est une combinaison de facteurs économiques qui sont en jeu, et non des facteurs individuels.

À partir de ces hypothèses sur la nature du chômage, les tenants de l'argument structurel en viennent à la conclusion qu'on peut réduire ou accroître le taux de chômage en influençant le comportement des chômeurs. On prétend par exemple qu'en rendant les prestations d'assurance-chômage plus généreuses, on contribue à relever les taux de chômage et que, inversement, une diminution des prestations entraînera une baisse du chômage.

Et c'est en vertu de cet argument que l'on affirme qu'il serait possible d'éliminer le chômage chronique, saisonnier et régional en intégrant au système économique les mesures incitatives appropriées. Essentiellement, il s'agit là d'une variante, mais en beaucoup plus subtil et raffiné, de l'argument voulant que le chômage est dû seulement à la paresse des gens et qu'il y a un emploi pour quiconque veut travailler.

Il est important de reconnaître que les problèmes structurels dans le marché du travail (c'est-à-dire la difficulté de faire correspondre les travailleurs et les emplois) ne peuvent limiter le potentiel économique global que lorsqu'ils causent des pénuries de main-d'œuvre. Par exemple, dans un marché du travail local, une pénurie d'électriciens qualifiés peut réduire la capacité de l'industrie locale de la construction de satisfaire à la demande de logements. Ainsi, des entreprises peuvent se voir dans l'impossibilité de prendre de l'expansion en raison de pénuries de main-d'œuvre.

Dans le même ordre d'idées, l'élimination des problèmes structurels du marché du travail ne créera pas automatiquement de nouveaux

emplois. Ainsi, le fait d'améliorer les capacités de recherche d'emploi de certains chômeurs peut rendre ces personnes plus concurrentielles sur le marché de l'emploi, mais cela n'augmentera aucunement le nombre global de personnes qui trouveront un emploi.

La question est de savoir qui est responsable du chômage. À en croire les partisans de l'approche comportementale, c'est le travailleur de la construction qu'il faut blâmer si son industrie demeure inactive pendant plusieurs mois de l'année en raison du climat; il faut blâmer l'individu si la faiblesse de l'économie ne peut garantir à chacun un emploi à plein temps l'année durant; il faut blâmer les Terre-Neuviens en chômage parce qu'ils refusent de déménager en Ontario ou en Alberta, où il y a supposément beaucoup d'embauche.

La théorie selon laquelle le chômage constitue davantage un problème d'offre de main-d'œuvre plutôt que de demande économique globale était fort populaire parmi les économistes conservateurs de la première moitié des années 1970. Ceux-ci, considérant l'évolution du rapport entre l'inflation et le chômage, concluaient que les problèmes d'offre de main-d'œuvre avaient relevé le taux de chômage au-dessous duquel les pressions inflationnistes s'accumuleraient, et qu'un accroissement de la demande se traduirait simplement par une hausse des prix.

Ces théories sont maintenant largement discréditées comme prémisses économiques générales.

En outre, l'idée que l'assurance-chômage est un facteur contribuant à la hausse du chômage est maintenant rejetée par bon nombre de ces mêmes économistes qui avaient fourni la «preuve» initiale de cette théorie. L'hiver dernier, la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage a constitué un groupe de réflexion dont faisaient partie plusieurs économistes qui avaient, au cours des années 1970, affirmé dans des articles que l'assurance-chômage contribue au chômage. En voici les conclusions sommaires.

> «Le groupe d'étude de la Commission d'enquête a parrainé un séminaire de réflexion ou de "remue-méninges" sur l'assurance-chômage le 17 décembre 1985. Les participants ont semblé d'accord sur plusieurs points de nature générale quant à la conjoncture actuelle du marché du travail au Canada. Voici les principaux points de consensus et de débat :
>
> — Le taux actuel de chômage dépasse de loin le taux de «plein-emploi», peu importe la manière dont on définit ce dernier. Il s'ensuit qu'il existe un ***bon nombre de travailleurs involontairement privés d'emploi.***
> — L'assurance-chômage est envisagée comme un élément du cadre institutionnel qui détermine le TCIS mais, dans la conjoncture macroéconomique actuelle, elle ***ne peut être considérée comme responsable de l'ampleur du chômage.***
> — L'assurance-chômage est un ***important stabilisateur automatique*** de l'économie. De plus, elle joue un rôle important dans le maintien du niveau de vie dans les régions défavorisées.
> — Comme l'on convient que le taux de chômage actuel reflète une insuffisance de la demande plutôt qu'un taux naturel de chômage et que le régime a un rôle valable à jouer dans la stabilisation de la demande globale et des revenus régionaux, ***on convenait implicitement de l'inopportunité de «durcir» l'assurance-chômage.***
> — On a relevé que le chômage accablait dans une mesure disproportionnée une faible proportion des membres de la population active, et l'on a généralement convenu qu'il fallait accroître les ressources destinées à ce groupe, et en particulier aux ***chômeurs chroniques.*** On n'a cependant pu établir clairement si cette mesure devait être prise aux dépens des personnes qui traversent de courtes périodes de chômage, par exemple par un allongement du délai de carence.
> — Dans le contexte d'un chômage structurel en hausse, on a mis l'accent sur les aspects de l'adaptation du marché du travail liés à la formation et à la mobilité et, de manière plus générale, sur l'intégration du régime à la ***politique macroéconomique de plein-emploi.*** Des formules de rechange pour le financement du régime, qui permettraient de renforcer son caractère de stabilisateur automatique, ont suscité un certain débat.»

Annexe B : Description du Régime d'assurance-chômage de 1986

Dix années de critiques et de modifications à la Loi ont rendu le Régime d'assurance-chômage plus complexe et moins équitable; aussi, présenterons-nous un certain nombre de recommandations destinées à en faire un système plus équitable et plus simple. La structure de base est restée foncièrement la même et plusieurs de nos recommandations visent à la renforcer.

Couverture et admissibilité

Le régime assure encore l'emploi de presque tous les salariées de la population active : en effet, approximativement 90 % d'entre eux bénéficient de la protection du régime. On dit de ces personnes qu'elles ont un emploi assurable. Les principales catégories de travailleurs exclus sont les suivantes : les travailleurs âgés de 65 ans et plus; les travailleurs indépendants (à l'exception des pêcheurs qui sont couverts par une entente spéciale) et les personnes qui travaillent moins de 15 heures par semaine ou gagnent moins de 20 % du maximum de la rémunération hebdomadaire assurable (soit 85 $ en 1984, 92 $ en 1985 et 99 $ en 1986).

Pour avoir droit à des prestations, les assurés doivent avoir fait l'objet d'un arrêt de rémunération et avoir accumulé un nombre donné de semaines d'emploi assurable.

De façon générale, l'arrêt de rémunération d'un assuré qui a cessé de travailler pour des raisons de maladie, de maternité ou d'adoption survient pendant la semaine au cours de laquelle la rémunération normale de l'emploi tombe sous le taux de 60 % de la rémunération assurable hebdomadaire normale provenant de cet emploi. Pour les autres, elle survient lorsque, à la suite d'une cessation d'emploi, l'assuré fait état d'une période de sept jours pendant laquelle aucun travail n'est accompli ni aucune rémunération tirée d'un emploi.

Des prestations de maladie sont versées aux assurés qui produisent un certificat médical attestant leur incapacité de travailler. Lorsque l'arrêt de rémunération est attribuable à la maladie, seuls les assurés qui ont au moins 20 semaines d'emploi assurable, peuvent toucher des prestations. Les prestations de maladie, payables pendant une durée maximale de 15 semaines, sont versées uniquement dans le cadre de la période maximale de 25 semaines des prestations initiales.

Les prestations de maternité sont, quant à elles, payables aux assurées qui produisent un certificat de grossesse. Seules les assurées qui justifient de 20 semaines d'emploi assurable peuvent en toucher. Les prestations de maternité, dont la durée maximale est de 15 semaines, sont versées dans le cadre de la période des prestations initiales. Elles peuvent commencer au plus tôt 8 semaines avant la date prévue d'accouchement et se terminer au plus tard 17 semaines après la naissance. Dans un cas d'adoption, l'un ou l'autre parent peut toucher des prestations d'adoption pendant une période maximale de 15 semaines, à compter de la semaine pendant laquelle l'enfant est effectivement confié à la garde des parents adoptifs.

Le versement combiné de prestations de maladie, de maternité et d'adoption ne peut dépasser 15 semaines.

Des dispositions spéciales régissent le versement des prestations de pêcheur. Par exemple, les pêcheurs indépendants peuvent toucher les prestations spéciales de pêcheur du 1er novembre au 14 mai, ou du 1er mai au 15 novembre.

Des prestations peuvent également être versées aux assurés qui s'inscrivent à des cours de formation reconnus ou participent à des projets approuvés de création d'emplois, ou encore à des accords de travail partagé. En pareil cas, la durée de versement des prestations peut dépasser la période maximale habituelle de 50 semaines.

Les assurés s'exposent à une période d'exclusion pouvant aller jusqu'à 6 semaines pour les raisons qui suivent : abandon d'un emploi sans

motif valable; licenciement pour inconduite et refus d'un emploi convenable.

Les assurés en cause dans des conflits de travail ne peuvent recevoir de prestations.

La norme d'admissibilité de base est, comme on l'a déjà dit, extrêmement complexe. Elle varie de 10 à 14 semaines d'emploi assurables pendant les 52 semaines qui précèdent la présentation d'une demande (période de référence), selon le taux de chômage en vigueur dans la région économique de l'assuré. Le nombre de semaines exigé est déterminé conformément au tableau SB.1.

On appelle réitérants, les demandeurs qui ont touché des prestations pendant la période de référence. Les normes d'admissibilité à leur intention sont plus rigoureuses, sauf dans les régions où le taux de chômage dépasse 11,5 %.

Les demandeurs comptant moins de 14 semaines d'emploi assurables et de prestations d'assurance-chômage (ou d'autres semaines prescrites par règlement) pendant la période de 52 semaines qui précède la période de référence sont de nouveaux arrivants dans la population active ou des personnes qui en redeviennent membres. Ils doivent justifier de 20 semaines d'emploi assurables pendant la période de référence.

Tableau SB.1
Norme variable d'admissibilité

Taux de chômage régional	Nombre de semaines d'emploi assurables exigé
0 à 6 %	14
6 à 7 %	13
7 à 8 %	12
8 à 9 %	11
9 % et plus	10

Les normes d'admissibilité s'appliquant aux réitérants sont déterminées d'après les taux suivants :

Les personnes qui demandent des prestations de maladie ou de maternité, ou encore des prestations spéciales de départ doivent justifier de 20 semaines d'emploi assurables pendant la période de référence.

La période de référence maximale de 52 semaines peut être prolongée jusqu'à concurrence de 104 semaines si l'incapacité de travailler de l'assuré s'explique par l'une des raisons suivantes : maladie, maternité, incarcération, participation à des cours de formation reconnus ou réception d'indemnités d'accident du travail pour incapacité totale temporaire.

Tableau SB.2
Norme variable d'admissibilité des réitérants

Semaines de prestations versées ou payables dans l'année qui précède la période de référence	Taux de chômage régional				
	Moins de 6 %	De 6 % à 7 %	De 7 % à 8 %	De 8 % à 9 %	9 % et plus
Moins de 11	14	13	12	11	10
11	14	13	12	11	11
12	14	13	12	12	12
13	14	13	13	13	13
14	14	14	14	14	14
15	15	15	15	15	15
16	16	16	16	16	16
17	17	17	17	17	16
18	18	18	18	17	16
19	19	19	18	17	16
20 et plus	20	19	18	17	16

L'employeur rend compte des semaines et de la rémunération assurables sur le Relevé d'emploi que l'employé doit produire lorsqu'il fait une demande de prestations. Pour l'année 1986, le maximum de la rémunération hebdomadaire assurable est de 495 $. Ce plafond augmente chaque année en fonction du taux d'augmentation des traitements et salaires dont la moyenne est calculée sur les huit dernières années.

Taux des prestations

Le taux des prestations est fondé sur la rémunération hebdomadaire assurable et sur ce qui répond à la définition de rémunération. Il existe aussi une prestation maximale générale. Le taux des prestations équivaut à 60 % de la moyenne de la rémunération hebdomadaire assurable des 20 dernières semaines d'emploi qui précèdent la période de chômage ou du nombre total de semaines lorsque la période d'emploi assurable est inférieure à 20 semaines. Pour l'année 1986, la prestation hebdomadaire maximale s'élève à 297 $.

Pour ceux qui travaillent tout en touchant des prestations d'assurance-chômage, tous les gains tirés d'un emploi reçus pendant la période de versement et dépassant 25 % des prestations sont déduits de celles-ci.

Comme on l'a déjà souligné, toutes les prestations de départ comme les indemnités de cessation d'emploi, les indemnités de congés payés, ou le revenu de pension prennent maintenant valeur de rémunération. Sont exclues les prestations de départ versées en vertu de conventions collectives ou de politiques écrites des employeurs en vigueur avant le 31 décembre 1984. De tels paiements sont exclus jusqu'à la date d'expiration de la convention collective ou jusqu'au 26 mars 1988, selon celle de ces deux dates qui survient en première. Depuis le 5 janvier 1986, le revenu de pension prend également valeur de rémunération.

La rémunération touchée pendant la période d'attente est généralement déduite du montant des prestations payables pendant les trois premières semaines. Les déductions faites pour chaque semaine de la période d'attente ne dépassent pas le taux des prestations.

Le revenu découlant de prestations de maladie ou de maternité, ou encore d'un régime collectif d'assurance-salaire en période de maladie ou de maternité n'est pas compté comme une rémunération pendant la période d'attente.

Durée des prestations

Le nombre de semaines pendant lequel tout bénéficiaire peut toucher des prestations est déterminé par le nombre de semaines de travail qui ont précédé la demande de prestations et par la situation de l'emploi sur le marché du travail local. L'admissibilité aux prestations varie en fonction du taux de chômage régional (marché du travail local).

L'admissibilité aux prestations liée au nombre de semaines de travail précédant la période de chômage (appelées prestations fondées sur la durée d'emploi) sont versées en deux phases : la phase des prestations initiales et la phase des prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi. L'admissibilité aux prestations découlant des conditions du marché du travail local sont appelées prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional. On a délimité 48 marchés du travail locaux dans tout le Canada. Les trois phases qui définissent l'admissibilité aux prestations sont exposées ci-dessous :

1 Phase des prestations initiales – une prestation hebdomadaire pour chaque semaine d'emploi assurable, jusqu'à concurrence de 25 prestations hebdomadaires.
2 Phase des prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi – une prestation hebdomadaire pour chaque tranche de deux semaines d'emploi assurable excédant 26, jusqu'à concurrence de 13 prestations hebdomadaires, conformément au Tableau SB.3.
3 Phase des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional – deux prestations hebdomadaires pour chaque demi-point du taux de chômage régional qui dépasse 4 %, jusqu'à concurrence de 32 prestations, conformément au tableau SB.4.

Aux fins des normes d'admissibilité et du versement des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional, 48 régions économiques (marchés du travail locaux) ont été délimitées. L'actuel système régional est en vigueur depuis octobre 1982.

Nous appuyons fermement le double critère de la durée d'emploi et de la situation de l'emploi

Tableau SB.3
Prestations de prolongation

Semaines d'emploi assurables de la période de référence	Maximum des prestations de prolongation hebdomadaires
27 ou 28	1
29 ou 30	2
21 ou 32	3
33 ou 34	4
35 ou 36	5
37 ou 38	6
39 ou 40	7
41 ou 42	8
43 ou 44	9
45 ou 46	10
47 ou 48	11
49 ou 50	12
50 et plus	13

Tableau SB.4
Prestations de prolongation fondée sur le taux régional de chômage

Taux de chômage régional	Nombre maximum de prestations hebdomadaires de prolongation fondée sur le taux de chômage
4,0 à 4,5 %	2
4,5 à 5,0 %	4
5,0 à 5,5 %	6
5,5 à 6,0 %	8
6,0 à 6,5 %	10
6,5 à 7,0 %	12
7,0 à 7,5 %	14
7,5 à 8,0 %	16
8,0 à 8,5 %	18
8,5 à 9,0 %	20
9,0 à 9,5 %	22
9,5 à 10,0 %	24
10,0 à 10,5 %	26
10,5 à 11,0 %	28
11,0 à 11,5 %	30
11,5 % et plus	32

pour déterminer la durée de la période de prestations. Toutefois, nous contestons la division de la durée d'emploi en deux phases. Pourquoi un travailleur sans emploi ayant travaillé pendant plus de 25 semaines avant d'être au chômage devrait-il justifier de deux semaines de travail pour obtenir une semaine de prestations? Il est à noter que la période de chômage moyenne a doublé dans les années 1980, comparativement aux années 1970.

Nous avons dit que l'assurance-chômage doit rester un régime lié à la rémunération, nous pensons qu'il est normal que les prestations soient imposables, mais nous nous opposons toutefois fermement à l'application de toute surtaxe sur celles-ci. En vertu du régime actuel, il se peut que certains bénéficiaires doivent rembourser une partie des prestations touchées. Si le revenu net du bénéficiaire (y compris l'assurance-chômage) aux fins de l'impôt sur le revenu dépasse d'une fois et demie le maximum de la rémunération annuelle assurable (35 880 $ en 1985 et 38 766 $ en 1986), le bénéficiaire devra rembourser 30 % des prestations d'assurance-chômage touchées cette année-là ou 30 % de la tranche de son revenu net qui dépasse 35 880 $ en 1985 et 38 766 $ en 1986, soit la somme la moins élevée des deux.

Nous appuyons également le principe de l'intégration des cotisations des employés au régime fiscal. Les cotisations des employés sont maintenant déductibles du revenu aux fins de l'impôt. Nous préconiserions le remplacement de la déduction fiscale par un «crédit d'impôt» applicable aux cotisations des employés. Les déductions fiscales sont une mesure qui favorise les contribuables ayant des revenus plus élevés, tandis que le crédit d'impôt permettrait de remettre une proportion accrue des cotisations ouvrières aux travailleurs à faible revenu.

Financement

Le Régime d'assurance-chômage est financé selon un mode tripartite fondé sur les cotisations des employeurs, celles des employés et la participation du gouvernement fédéral. Nous voulons que ce mode de financement soit maintenu.

La contribution du gouvernement fédéral sert à financer les prestations de prolongation fondée

sur le taux de chômage régional, les prestations aux pêcheurs indépendants dépassant le montant des cotisations provenant de ce secteur d'activité et les prestations de prolongation destinées aux personnes qui suivent un cours de formation reconnu ou participent à des projets approuvés de création d'emplois ou de travail partagé.

Les recettes tirées des cotisations servent à financer les prestations de la phase des prestations initiales et de celle des prestations de prolongation fondée sur la durée d'emploi (y compris les coûts liés à la formation et à la création d'emplois), les prestations de maladie, de maternité et d'adoption, ainsi que les prestations spéciales de départ et de travail partagé; on les affecte aussi aux frais d'administration imputables à l'application de la *Loi sur l'assurance-chômage*, y compris le fonctionnement du Service national de placement.

Pour l'année 1986, le taux de base des cotisations ouvrières s'élève à 2,35 $ pour chaque 100 $ de rémunération hebdomadaire assurable. Le taux des cotisations patronales, fixé en vertu de la Loi, équivaut à 1,4 fois le taux des cotisations ouvrières (soit 3,29 $ par 100 $ en 1986).

Appels

Les décisions touchant les prestations peuvent être portées en appel, en première instance devant un conseil arbitral et en deuxième instance devant un juge-arbitre de la Cour fédérale. Dans des circonstances spéciales, il est possible d'en appeler d'une décision à la Cour fédérale d'appel et à la Cour suprême du Canada. Il importe de rénover le régime pour le rendre plus accessible aux assurés.

Organisation et administration

De façon générale, la *Loi sur l'assurance-chômage* est du ressort du ministre de l'Emploi et de l'Immigration. La Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada est l'organisme auquel est confiée la gestion du Régime d'assurance-chômage. Plusieurs questions nous préoccupent à propos du processus décisionel, plus précisément de l'autonomie et des pouvoirs restreints des représentants des employeurs et des employés dans le cadre de ce processus. La gestion et l'application des règlements au jour le jour nous préoccupent également. Toutefois, certains des problèmes administratifs que pose l'assurance-chômage résident dans les changements apportés au régime au fil des ans, qui se sont traduits par des critères complexes et restrictifs concernant l'admissibilité et la détermination du montant des prestations.

Il existe des arrangements spéciaux pour la perception des cotisations, l'établissement de l'emploi assurable et la gestion des modalités de remboursement. Ces fonctions, du ressort du ministre du Revenu national, relèvent de la compétence de Revenu Canada, Impôt.

Liste des recommandations

Recommandation

S1.1 Nous recommandons que la norme d'admissibilité aux prestations de maladie et de maternité soit conforme aux normes d'admissibilité aux autres prestations.

S1.2 Nous recommandons également que les diverses normes d'admissibilité fixées en fonction du taux de chômage régional et de la catégorie des prestataires soient supprimées. La norme d'admissibilité devrait être uniforme et fixée à dix semaines pour toutes les catégories de prestataires.

Recommandation

S2 Nous recommandons que la formule actuelle des prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional soit conservée, mais que les distinctions administratives entre les deux «phases» soient éliminées. En outre, nous recommandons que la phase de prolongation soit appelée phase de prolongation fondée sur la situation du marché du travail pour mettre en évidence le lien avec la situation du marché du travail, mesurée par le taux de chômage.

Recommandation

S3 Nous recommandons que le maximum global limitant la période de prestations à 50 semaines soit éliminée. Cette mesure permettra de porter le maximum de la période de prestations à 71 semaines.

Recommandation

S4.1 Nous recommandons un délai de carence de deux semaines pour les prestations ordinaires;

S4.2 un délai de carence d'une semaine pour les prestations de maladie;

S4.3 l'élimination complète du délai de carence pour les prestations de maternité et de parent;

S4.4 la garantie que le versement de prestations commencera dans la semaine qui suit la demande;

S4.5 et le versement des prestations d'assurance-chômage à la fin de la première semaine d'admissibilité, puis toutes les deux semaines par la suite.

Recommandation

S5 Nous recommandons que le maximum de la rémunération assurable établi chaque année soit fixé à 125 % de la moyenne mobile de la rémunération calculée sur 8 ans.

Recommandation

S6 Nous recommandons que le taux des prestations soit porté à 66,66 %.

Recommandation

S7 Nous recommandons que la «rémunération» qui doit entrer dans le calcul des prestations d'assurance-chômage soit définie comme étant uniquement le revenu tiré d'un emploi après la cessation de l'emploi qui a donné lieu à la demande de prestations.

Recommandation

S8.1 Nous recommandons que la prestation forfaitaire de retraite versée en cas de retraite anticipée soit supprimée;

S8.2 que la protection actuelle du régime soit étendue aux personnes âgées de plus de 65 ans;

S8.3 que les règles et dispositions réglementaires de l'assurance-chômage contiennent une définition claire et concise des notions de «disponible pour travailler» et de «recherche d'emploi».

Recommandation

S9.1 Nous recommandons que le délai de carence de deux semaines soit supprimé pour que la période de prestations de maternité accordées pour la naissance d'un enfant s'étende sur 17 semaines;

S9.2 que des prestations de parent et des prestations d'adoption soient versées pendant 24 semaines, ces prestations pouvant être partagées par les parents comme ils l'entendent;

S9.3 qu'advenant l'hospitalisation d'un enfant immédiatement après la naissance ou à un moment quelconque pendant une période de prestations de maternité, les prestataires puissent suspendre leur période de prestations, retourner au travail et continuer à toucher le reste de leurs prestations au moment où l'enfant quitte l'hôpital.

Recommandations

S10 Nous recommandons que la durée des prestations de maternité, de parent et de maladie ne soit pas restreinte du fait que d'autres prestations ont déjà été touchées et que l'admissibilité à ces prestations ne soit pas refusée aux prestataires en vertu de l'article 44 s'il survient un conflit collectif.

S11.1 Nous recommandons que les prestations de parent versées par l'intermédiaire du Régime d'assurance-chômage soient appuyées de dispositions connexes dans tous les codes du travail du Canada. Celles-ci devraient prévoir 17 semaines de congé de maternité et un congé additionnel de 24 semaines pour l'un ou l'autre parent, déjà prévu dans le Code canadien du travail;

S11.2 que s'accumulent des droits d'ancienneté et des avantages sociaux durant le congé de maternité et le congé de parent;

S11.3 que la personne puisse reprendre son emploi antérieur ou un emploi équivalent après le congé de maternité ou le congé de parent.

Recommandation

S12.1 Nous recommandons que les salariés et les employeurs paient des cotisations d'assurance-chômage pour toutes les heures de travail;

S12.2 que la condition minimale d'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage soit de six heures de travail régulier par semaine;

S12.3 que soient remboursées, par l'intermédiaire de l'impôt sur le revenu, les cotisations aux salariés qui n'arrivent pas à remplir les conditions requises pour avoir droit aux prestations d'assurance-chômage au cours d'une année d'imposition donnée. Les cotisations de l'employeur ne seraient pas remboursées.

Recommandation

S13 Nous recommandons que l'article 44 soit remanié de façon à préciser que les seules personnes à ne pas être admissibles aux prestations sont celles qui participent directement à un arrêt de travail ou qui sont visées par une convention collective à laquelle se rapporte cet arrêt de travail. La définition d'un participant direct ne devrait pas s'appliquer aux travailleurs qui refusent de traverser la ligne de piquetage formée par des travailleurs participant directement à un conflit collectif.

Recommandation

S14 Nous recommandons que les prestations de maladie, de maternité et de parent et que les prestations découlant de licenciements qui auraient eu lieu en dépit d'une grève ne soient pas visées par la règle concernant les conflits collectifs.

Recommandation

S15 L'article 44 ne devrait pas permettre de refuser des prestations aux travailleurs visés par un lock-out illégal.

Recommandation

S16 Un conflit devrait être considéré comme ayant pris fin lorsque les parties concernées ont ratifié un protocole d'entente ou une convention collective, ou les deux.

Recommandation

S17 Les exigences spéciales voulant qu'un travailleur en grève doive prouver qu'il exerce un emploi «de bonne foi» ou une autre occupation «de façon régulière» pour présenter une demande de prestations par suite de son licenciement d'un emploi n'ayant aucun rapport avec la grève, devraient être supprimées de l'article traitant des conflits de travail.

Recommandation

S18.1 Pour déterminer l'admissibilité à l'assurance-chômage d'un prestataire qui est réemployé avant que sa demande de prestations n'ait pris fin, nous recommandons que l'admissibilité en vertu de la demande de prestations antérieure soit accrue d'une semaine pour chaque semaine d'emploi assuré;

S18.2 que l'admissibilité soit fondée sur le plus élevé des deux nombres de semaines suivants : le nombre de semaines restant d'après la demande de prestations antérieure, augmenté conformément au point A, ou le nombre de semaines auquel l'intéressé aurait droit selon une *nouvelle* demande s'appuyant sur le nouvel emploi assuré.

Recommandation

S19 Les personnes qui quittent la population active et souhaitent avoir la possibilité de présenter une demande de prestations d'assurance-chômage lorsqu'elles en redeviennent membres devraient pouvoir faire «bloquer» le paiement des prestations auxquelles elles avaient droit jusqu'au moment de leur réintégration à la population active.

Recommandation

S20 Nous recommandons la suppression de la condition d'admissibilité imposée aux travailleurs agricoles, selon laquelle ils doivent avoir travaillé au moins sept jours pour le même employeur avant que leur emploi ne soit assurable.

Recommandation

S21 Nous recommandons que le paragraphe 85(9) de la partie V du règlement sur l'assurance-chômage soit modifié de façon à indiquer que le nombre maximal de semaines pour lesquelles des prestations initiales sont payables est égal au nombre de semaines d'emploi assurable comprises dans la période de référence.

Recommandation

S22.1 Nous recommandons que l'assurance-chômage des pêcheurs continue à être régie par les dispositions relatives aux prestations de pêcheur de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

S22.2 Nous recommandons de plus que le Canada reconnaisse l'existence de problèmes propres aux régions inexploitées ou sous-développées du Nord en ce qui concerne le niveau de revenu, et que des programmes spéciaux soient mis sur pied en vue d'assurer un supplément du revenu et le développement économique.

Recommandation

S23 Nous recommandons que les chasseurs et les piégeurs soient admissibles aux prestations d'assurance-chômage en vertu des dispositions relatives aux prestations de pêcheur de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Recommandation

S24.1 Nous recommandons que le financement du Régime d'assurance-chômage demeure tripartite, en d'autres mots, qu'il soit toujours financé par des cotisations patronales et ouvrières et par des contributions du gouvernement fédéral;

S24.2 que le gouvernement fédéral continue d'assumer le coût des prestations liées à la situation du marché du travail évaluée par le taux de chômage officiel dépassant 4 % (prestations de prolongation fondée sur le taux de chômage régional), les prestations de chasseur, de piégeur et de pêcheur qui dépassent le montant des cotisations perçues et les coûts d'administration du régime;

S24.3 que les articles 37 (travail partagé), 38 (création d'emplois) et 39 (formation) soient retirés de la *Loi sur l'assurance-chômage* et que ces dispositions soient intégrées comme il se doit à la Planification de l'emploi.

Recommandation

S25 Par conséquent, nous recommandons que le coût des prestations soit réparti à parts égales entre les employeurs et les employés.

Recommandation

S26 Nous recommandons donc que la loi prescrive l'établissement du taux de cotisations d'après une moyenne couvrant une période de cinq à huit ans.

Recommandation

S27 Nous recommandons également que la loi habilite la nouvelle Commission de l'assurance-chômage à fixer des taux annuellement, tout en respectant les objectifs à la fois de stabilisation de la demande et d'équilibre à moyen terme.

Recommandation

S28 Nous recommandons que l'on modifie la *Loi sur l'assurance-chômage* de façon à énoncer clairement la notion que l'assurance-chômage est un régime d'assurance sociale fondée sur le principe de l'admissibilité individuelle aux prestations et d'y attribuer comme objectif administratif explicite que tous les prestataires soient traités avec respect et dans la dignité.

Recommandation

S29.1 Nous recommandons que toutes les formalités administratives en vertu desquelles le fardeau de la preuve incombe aux prestataires soient remplacées par de nouvelles formalités qui tiennent compte des principes de la justice naturelle;

S29.2 que les demandeurs soient seulement tenus de présenter les faits dont ils disposent et qui sont nécessaires à la présentation de la demande. Une fois les faits fournis, c'est aux administrateurs du régime qu'il devrait appartenir de prouver l'inadmissibilité.

Recommandation

S30 Nous recommandons que la nouvelle loi soit soigneusement structurée de façon à limiter le pouvoir des administrateurs dans les questions d'orientation tout en évitant de paralyser ceux-ci, comme c'est le cas actuellement, avec des détails infimes qui donnent lieu à des décisions qui semblent absurdes.

Recommandation

S31.1 Nous recommandons que la fonction de vérification et de surveillance (contrôle des prestations) soit entièrement séparée de l'administration des demandes courantes. Les fonctionnaires ne devraient pas être à la fois des conseillers et des agents de police;

S31.2 que chaque bureau d'assurance-chômage finance des services communautaires se chargeant d'aider et de conseiller les prestataires et que, là où aucun groupe n'existe pour assurer ces services, le bureau les fournisse à même les fonds du budget d'assurance-chômage, mais que leur prestation soit contrôlée par un conseil consultatif commun composé de représentants des travailleurs. La prestation de ces services ne devrait pas relever de la CEIC;

S31.3 que les services d'emploi offerts dans le cadre du Régime d'assurance-chômage soient administrés séparément du traitement des demandes de prestations et du contrôle des prestations.

Recommandation

S32.1 Nous recommandons que l'on prescrive aux administrateurs du Régime d'assurance-chômage de traiter raisonnablement chaque demande qui leur est présentée, et au demandeur de présenter de l'information et des preuves à l'appui de sa demande;

S32.2 que les conditions d'admissibilité aux prestations où il est question de «preuve» soient formulées de façon plus neutre;

S32.3 que chaque demande de prestations soit considérée comme honnête, raisonnable et légitime, jusqu'à preuve du contraire;

S32.4 que l'on aide, dans la mesure du raisonnable, les demandeurs à réunir les renseignements nécessaires pour étayer leurs demandes.

Recommandation

S33.1 Nous recommandons que l'ensemble des règles et des critères administratifs soient rendus publics et expliqués clairement à tous les prestataires auxquels ils pourraient s'appliquer;

S33.2 que tous les documents à l'intention des prestataires soient publiés dans toute langue, autre que l'anglais et le français, parlée par un bon nombre des prestataires desservis dans la région;

S33.3 que dans tous les bureaux d'assurance-chômage desservant des collectivités ethniques importantes, les services soient offerts dans la langue parlée par chaque collectivité;

S33.4 que les responsables de l'assurance-chômage publient un document énonçant clairement les droits et les obligations des prestataires et fassent en sorte que ce document soit offert et accessible à tous les prestataires.

Recommandation

S34 Nous recommandons qu'un service d'orientation soit mis en place et qu'il serve de point de contact avec le système, pour tous les prestataires de l'assurance-chômage. Le bureau d'orientation aurait pour but d'aider les prestataires à remplir les formulaires de demande et de les diriger vers les autres services et programmes offerts, s'il y a lieu.

Recommandation

S35 Nous recommandons que les prestataires aient le droit de présenter une demande et de toucher des prestations n'importe quand durant la période où ils seraient admissibles à des prestations.

Recommandation

S36 Nous recommandons que la loi exempte de toute pénalité les prestataires qui peuvent établir le bien-fondé de leurs actes et que l'expression «motif valable» soit clairement définie dans la loi.

Recommandations

S37 Nous recommandons que nul prestataire ne soit exclu pour avoir contrevenu à des formalités administratives, notamment en ce qui a trait à la présentation des cartes de déclaration du prestataire, ou pour avoir commis des erreurs raisonnables, du fait de l'ignorance des prescriptions de la loi et du règlement.

S38 Nous recommandons que, pour admettre le caractère raisonnable d'une erreur commise par un prestataire, on exige uniquement de lui qu'il ait pris connaissance des publications généralement accessibles aux prestataires.

Recommandation

S39.1 Nous recommandons que le traitement des demandes de prestations soit centralisé, c'est-à-dire confié à quelques bureaux informatiques auxquels les bureaux locaux seraient raccordés par un circuit en direct;

S39.2 que les bureaux locaux se voient accorder plus de pouvoirs de décision en matière d'administration, pour répondre aux besoins qui se font sentir sur place;

S39.3 que les bureaux locaux aient le pouvoir d'émettre un nouveau chèque de prestations, advenant un retard de plus de cinq jours.

Recommandation

S40.1 Nous recommandons qu'il soit possible d'en appeler à trois paliers d'une décision rendue par un agent chargé des demandes. D'abord, au palier administratif, l'appel serait interjeté devant un préposé au règlement des demandes qui fournirait une «deuxième opinion» relativement à un litige opposant un agent chargé des demandes et un prestataire. Au deuxième palier, un conseil arbitral, composé d'un président indépendant, d'un représentant des travailleurs et d'un représentant des employeurs

et doté d'une structure administrative complètement indépendante de l'administration du régime, aurait le pouvoir de statuer sur toutes les questions de fait et de procédure. Enfin, au troisième palier, le prestataire aurait le droit d'en appeler de questions de droit devant la Cour d'appel fédérale;

S40.2 que des délais soient prévus dans la loi à l'égard de l'audition des appels et de la prise de décision, aux deux premiers paliers du processus d'appel;

S40.3 que de la documentation suffisamment étayée soit mise à la disposition des prestataires, afin que ceux-ci puissent tirer parti du processus d'appel;

S40.4 que la CEIC accorde une aide financière aux groupes d'action afin qu'ils puissent aider les prestataires à respecter les formalités relatives au processus d'appel et à la présentation des demandes de prestations.

Recommandation

S41.1 Nous recommandons que la structure du régime, y compris l'ensemble des programmes de prestations, des règles générales et des lignes directrices d'ordre administratif, soit établie dans les textes de loi;

S41.2 que les prévisions des dépenses en matière d'assurance-chômage soient présentées une fois l'an à un comité parlementaire, aux fins d'approbation;

S41.3 que soit mis sur pied un conseil d'administration chargé de l'administration courante du Régime d'assurance-chômage;

S41.4 que le conseil d'administration soit formé de quinze membres, soit sept représentants des employeurs, sept représentants des associations ouvrières et un président neutre désigné par les deux parties représentées au conseil;

S41.5 que, pour assurer le bon fonctionnement du conseil, cinq de ses membres, à savoir deux représentants des employeurs, deux représentants des employés ainsi que le président, tous membres à plein temps du conseil, agissent comme membres d'un comité de direction.